



## Politique sociale et emploi RÉTABLIR LES CONNEXIONS

La persistance de niveaux élevés du chômage et de l'emploi informel ou atypique suite à la crise économique mondiale ne laisse pas d'inquiéter et les récents débats sur le socle de protection sociale semblent indiquer que les politiques sociales restent en tête des préoccupations mondiales. Mais quels sont les rapports entre la politique sociale et l'emploi? On lira dans cette synthèse que, depuis trente ans, ces liens se sont distendus au niveau tant de la définition des politiques que de leurs résultats. Il est grand temps que l'on reconnaisse les connexions entre eux à des fins de cohérence politique. Avec le programme de développement pour l'après-2015 s'offre une occasion opportune de rattacher la politique sociale à l'emploi.

### En quelques mots

La crise mondiale a eu pour effet de reporter l'attention sur l'emploi. Mais les politiques macroéconomiques, qui visent non pas à créer des emplois mais à contenir la dette publique et l'inflation, n'ont pas d'ancrage social. La politique sociale reste un palliatif, conçu après coup pour atténuer les pires conséquences sociales des politiques économiques. L'emploi et la politique sociale sont intrinsèquement liés et indissociables. Les décideurs politiques doivent les rattacher l'un à l'autre pour trouver des solutions à la crise qui soient fondées sur une croissance durable, axée sur l'emploi.

### Le lien historique entre politique sociale et emploi

**Les pays à haut revenu ont, en matière de protection sociale, des modèles qui sont très différents les uns des autres mais qui, tous, relient la politique de l'emploi à la politique sociale.**

Les modèles de protection sociale partent de postulats très différents pour ce qui est des droits et des responsabilités des États, des marchés, des ménages et des individus. Mais quelle que soit la démarche suivie, l'allocation des droits et des responsabilités est généralement liée à la situation de l'individu comme citoyen et comme actif sur le marché du travail. Historiquement, une part importante des programmes de protection sociale était liée à l'emploi (généralement celui du soutien de famille qui était un homme) par le biais de l'assurance chômage, des régimes publics

de retraite et de la législation du travail, appelés globalement "assurances sociales".

### La réglementation et la formalisation de l'emploi favorisaient l'extension de la protection sociale

Cette protection sociale a été mise en place, en partie, en réponse aux revendications des organisations syndicales et à l'action collective d'autres groupes sociaux, comme les agriculteurs. L'État et les employeurs versaient aussi une contribution dont le niveau variait selon le contexte. Dans bien des cas, la formalisation de l'emploi et la réglementation du travail accompagnaient ou favorisaient l'extension de la protection sociale à d'autres catégories de population.

### Des instruments macroéconomiques servaient à promouvoir l'emploi

Au plan politique, on partait aussi implicitement de l'hypothèse que pour financer et maintenir opérationnel un système complet de protection sociale, il fallait en permanence une situation proche du plein emploi. L'État devait donc favoriser

### La qualité importe

Si la quantité des emplois est importante, la qualité l'est aussi, ce qui introduit une autre distinction dans l'analyse de l'emploi. La différence entre l'emploi formel, régulier, et l'emploi informel, atypique, est l'une des failles principales que présente la structure globale de l'emploi aujourd'hui, en particulier dans les pays en développement, mais de plus en plus aussi dans les pays industrialisés à haut revenu.

*L'emploi devrait être placé au centre de la politique économique.*



*Les filets de sécurité, à caractère palliatif, offrent une protection insuffisante face aux risques économiques.*

cet état de choses et, pour ce faire, employer tous les moyens politiques à sa disposition, y compris macroéconomiques.

## **La politique sociale, progressivement détachée de l'emploi**

### **Les politiques suivies et leurs résultats effectifs témoignent aujourd'hui de la distance entre l'emploi et la politique sociale**

Depuis le début des années 1980, les postulats qui reliaient la politique sociale à l'emploi ont changé pour diverses raisons. Parmi elles figurent l'évolution des marchés du travail (la part croissante des emplois informels) et des idées sur la nature de la protection sociale et de la politique sociale, et la portée limitée des programmes d'assurance sociale. Les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté, énoncées par exemple dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) dans lesquels l'emploi est souvent traité comme un sous-produit de la croissance, illustrent bien la dissociation, d'une part, entre l'emploi et la politique sociale et, d'autre part, entre les objectifs de la politique économique et ceux de l'emploi. De plus, bien que les DSRP aient eu souvent une section consacrée aux politiques sociales, celles-ci opéraient dans un environnement formaté par des politiques économiques qui mettaient avant tout l'accent sur la croissance économique. L'idée était que, une fois que les conditions de la croissance étaient réunies, la politique sociale pouvait utiliser une partie des ressources générées pour offrir des services sociaux (tels que l'éducation et les soins de santé) et porter assistance aux populations vulnérables privées des bénéfices de la croissance.

La distance entre l'emploi et la politique sociale est visible aussi, par exemple, dans les formes d'assistance sociale et de protection sociale qui apparaissent dans les pays en développement, telles que les transferts monétaires assortis de conditions, qui ne sont pas directement liés à l'emploi.

Les tendances qui se dessinaient sur les marchés du travail ont aussi distendu les liens entre politique sociale et emploi. Le développement des formes d'emploi atypiques a entraîné un recul de la protection sociale fondée sur l'emploi qui, dans les pays à haut revenu, reposait sur le principe d'emplois permanents exercés à plein temps. Dans les pays en développement où les emplois sont, pour une large part, informels, de nombreux citoyens sont exclus des programmes de protection sociale.

Pourtant, l'expérience passée et présente porte à croire que des instruments de politique sociale tels que les programmes de transfert monétaire assorti de conditions, donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils sont complétés par divers autres instruments, notamment des politiques de l'emploi et des politiques industrielles qui favorisent l'investissement dans des secteurs créateurs d'emplois et jettent les bases d'améliorations durables des salaires et de la qualité de l'emploi.

## **Les politiques macroéconomiques restent sans ancrage social**

### **La croissance de l'emploi a été souvent inférieure à celle du PIB**

Dans de nombreux pays en développement, lorsque les ouvriers agricoles et les petits cultivateurs ont quitté l'agriculture, les secteurs manufacturier et tertiaire formels n'ont pas eu une capacité d'absorption suffisante pour leur offrir un emploi à temps plein et un salaire qui leur permette de vivre. Pour ces travailleurs, la transition s'est faite moins de l'agriculture vers l'industrie, que de l'agriculture vers l'économie informelle des services et de l'industrie, souvent dans les zones urbaines.

La croissance de l'emploi a souvent été inférieure à celle du PIB, phénomène parfois appelé "croissance pauvre en emplois" ou, sous sa forme la plus aiguë, croissance sans emploi. Même dans des pays parvenant à des taux de croissance économique très élevés comme l'Inde, la croissance a été pratiquement sans emploi, en particulier dans des secteurs importants tels que le secteur manufacturier.

### **Définition de l'emploi**

L'emploi est la composante la plus visible du travail, reflétée dans les statistiques du marché du travail et utilisée aux fins de l'élaboration des politiques. L'emploi est défini par rapport aux actifs qui produisent des biens et des services qui sont évalués et inclus dans le produit intérieur brut (PIB) d'une économie.

Ces échanges principalement marchands peuvent prendre des formes diverses et ne se limitent pas aux situations dans lesquelles des individus échangent directement leur travail contre un salaire ou un traitement comme dans la relation classique entre employeur et employé. Pour beaucoup d'indépendants—qu'ils cultivent leurs terres, collaborent à l'entreprise familiale ou travaillent seuls—le travail est la ressource productive dont ils disposent en abondance et ils participent à diverses formes de transactions marchandes pour réaliser la valeur de ce travail.

Le programme dit de “l’après-consensus de Washington”, qui est devenu prédominant vers 1995, reconnaissait certains des effets pervers des politiques de libéralisation débridées sur l’emploi et la société. Depuis cette date, on s’est employé peu à peu à reconstruire le secteur social, à réduire la pauvreté et à réaliser divers objectifs de développement tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Cependant, la politique macroéconomique est restée sans ancrage social. Comme dans les années 1980, les politiques économiques et les instruments choisis pour les appliquer restent affranchis de contraintes sociales telles que la nécessité de protéger les revenus des citoyens, de créer suffisamment d’emplois ou d’éliminer la pauvreté. Au contraire, ils continuent à être utilisés presque exclusivement pour contenir la dette publique et l’inflation, ouvrir les marchés des produits et des facteurs et libéraliser le commerce extérieur et les flux de capitaux. La politique sociale reste donc un palliatif, conçu après coup pour atténuer les pires conséquences sociales des politiques économiques.

### **Le nombre des travailleurs jouissant de la sécurité de l’emploi et d’avantages sociaux est en baisse dans la plupart des pays**

La croissance pauvre en emplois ou sans emploi n’est pas due uniquement à la révolution technologique comme on le prétend parfois. Les progrès réalisés dans le domaine technologique et les communications ont dispersé les activités sur toute la chaîne mondiale de valeurs, ce qui a eu un effet positif sur la productivité et les niveaux de profit. Mais l’intégration à l’échelle mondiale s’est accompagnée d’une concurrence qui pousse à réduire les coûts du travail en produisant plus, tout en limitant le nombre de nouveaux employés engagés, en les engageant sur une base saisonnière ou en sous-traitant.

Il en résulte un ralentissement de la croissance de l’emploi dans l’industrie. De plus, les gains de productivité ne se sont pas toujours traduits par de meilleurs salaires et/ou des dispositions sociales plus favorables pour les employés. Dans de nombreux pays, la part des actifs jouissant de la sécurité de l’emploi et d’avantages sociaux est de plus en plus réduite.

### **Les politiques macroéconomiques néolibérales ont sensiblement contribué à ralentir la création d’emplois formels**

Les politiques macroéconomiques néolibérales ont porté sur un petit nombre d’objectifs, tels que l’abaissement de l’inflation à des taux très bas, mais ne se sont pas attaquées à d’autres sources

de l’instabilité économique telles que les flux financiers. En décourageant les investissements productifs, elles ont sensiblement contribué à ralentir la création d’emplois formels. La libéralisation financière et commerciale, en intensifiant la concurrence et en rendant difficile la conclusion de marchés avec le capital, ont encore augmenté la pression sur les salaires et les conditions de travail. Dans de nombreux pays, mais pas dans tous, l’État a perdu une partie de son rôle dans l’économie. Partout dans le monde, l’emploi dans le secteur public a reculé, ce qui a modifié l’attitude de l’État envers la politique sociale.

La prédominance des politiques néolibérales qui favorisent la libéralisation des marchés a aussi remodelé le terrain de la politique sociale. Ces politiques se sont appuyées sur les théories économiques néoclassiques dans lesquelles la liberté de marché est censée produire des résultats optimaux. Les mesures sociales qui entravent les mécanismes du marché, telles que les lois du travail, sont perçues comme la source de distorsions réduisant la protection sociale. De ce point de vue, la politique sociale menée par l’État est considérée comme attentatoire au bien-être.

Comme la demande de main-d’œuvre a augmenté plus lentement que l’offre, les rapports de force ont aussi basculé en faveur des employeurs et des propriétaires d’entreprises tandis que les organisations syndicales ont perdu du terrain, ce qui a rendu difficile une action collective soutenue de défense des politiques sociales. Avec la délocalisation de la production, le capital a une stratégie de sortie lorsque les coûts de la politique sociale sont considérés comme trop lourds.

### **Arguments en faveur du découplage**

Les tenants du courant dominant, hostiles à toute distorsion des marchés du travail, ne sont pas les seuls à plaider pour le découplage de la politique sociale et de l’emploi. Des arguments dans ce sens sont avancés aussi dans d’autres approches de la politique sociale et du développement social.

#### **Le travail non rémunéré**

Il est important de noter que la force de travail utilisée pour produire des services à l’usage du ménage, y compris les soins non rémunérés, est exclue des définitions classiques de l’emploi. Le travail contribue donc au bien-être social par des voies multiples, pas simplement par l’emploi.

*Les dispositions sociales prévues pour les citoyens sont d’importants compléments mais ne remplacent pas de solides politiques de l’emploi. Elles viennent en renfort à la fois de la politique de l’emploi et de la politique sociale.*

*Il ne faudrait pas affaiblir les normes du travail qui protègent les travailleurs et aident à concilier emploi rémunéré et travail non rémunéré.*

### Les travailleurs pauvres

L'accès à l'emploi n'est pas un moyen garanti d'échapper à la pauvreté ou d'améliorer ses conditions de vie. Une forte proportion d'individus employés de par le monde ne gagnent pas suffisamment pour se hisser, avec les personnes qui sont à leur charge, au-dessus du seuil de pauvreté..

### Découpler pour limiter les distorsions du marché du travail

Les politiques sociales appliquées dans l'esprit néolibéral tentent de réduire au minimum l'ingérence dans le bon fonctionnement des marchés. Les mesures de protection sociale sont séparées de la situation sur le marché du travail et des résultats de l'emploi. Ne sont assistés que ceux qui sont en marge de l'économie mondiale. Dans de telles démarches, la question du "ciblage" en politique sociale devient fréquemment une considération centrale. Quand les ressources publiques se font rares (la "rareté" étant elle-même le résultat de choix en matière de politiques macroéconomiques), l'État s'efforce de les utiliser de manière optimale. D'où l'accent mis sur le ciblage en politique. La politique sociale devrait se concentrer sur certaines catégories sociales qui sont "dans le besoin".

Ceux qui se situent bien au-dessus du seuil minimum ou dont on présume qu'ils ne sont pas dans le besoin sont capables de prospérer dans une économie de marché et n'ont pas besoin de mesures de protection. S'agissant du découplage, les politiques sociales ciblées définissent généralement comme vulnérables ceux qui ne sont pas censés avoir un emploi rémunéré—les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées. On présume que les marchés du travail apportent de quoi vivre à ceux qui sont capables de travailler.

### Découpler pour démarchander le travail

D'autres penseurs parviennent eux aussi à la conclusion qu'il est souhaitable de découpler la politique sociale et l'emploi, mais par un raisonnement très différent. Dans l'une de ces démarches, la politique sociale est découplée de l'emploi pour réduire et éliminer les forces qui contraignent les individus à entrer sur le marché du travail et permettre de concilier de manière plus flexible et créatrice travail, loisirs et développement de ses capacités. Les tenants de ce courant de pensée plaident pour que les avantages sociaux soient généreux et universels afin que chacun ait la liberté de choisir de vendre ou non sa force de travail. Un revenu de base qui, selon la formulation de Standing (2009), serait "le socle d'un système

de protection sociale qui pourrait être complété par des prestations d'assurance et celles de la prévoyance professionnelle", apporterait les ressources nécessaires au maintien d'un niveau de vie suffisant et éliminerait la contrainte d'avoir à travailler.

Dans ce cadre, la politique sociale et les droits non salariaux, y compris le revenu de base, ne sont pas assujettis à la participation au marché du travail. On ne voit plus la nécessité de mener des politiques qui se concentrent sur la création d'emplois si les emplois créés ne sont pas ceux que les individus choisiraient librement. C'est dans ce sens qu'emploi et politique sociale sont découplés.

Les défenseurs du revenu de base ne sont pas tous du même avis lorsqu'ils abordent la question des politiques à concevoir, dont le registre est très vaste. Il va d'allocations modestes assorties de conditions à des subventions beaucoup plus généreuses qui épousent le type de démarchandisation évoqué plus haut. Cependant, dans tous les cas, le revenu de base est séparé de la situation de l'individu au regard de l'emploi.

### Le caractère central de l'emploi dans le développement

#### Bien que la crise mondiale ait reporté l'attention sur l'emploi, la politique sociale continue de passer uniquement pour un outil de gestion des risques

Malgré les arguments en faveur du découplage, l'emploi est une préoccupation grandissante depuis la crise mondiale de 2008. Par exemple, la stratégie de la Banque mondiale 2012-2022 en matière de travail et de protection sociale, intitulée Résilience, équité et opportunités, laisse à penser que l'amélioration des opportunités d'emploi passe essentiellement par des investissements dans les compétences, l'éducation et le capital humain. Les moyens de veiller à ce que des emplois soient disponibles à l'avenir ne sont pas traités directement. L'accent est mis bien plutôt sur la nécessité de rendre le climat propice aux affaires pour créer des emplois.

Dans ce sens, la politique sociale ne rejoint la création d'emplois que pour veiller à ce que l'une ou l'autre de ses mesures ne décourage pas la création d'emplois. La démarche générale de la Banque mondiale dans sa stratégie en matière de travail et de protection sociale consiste à gérer les risques, sans tenter de déterminer d'où ils viennent, des marchés du travail notamment, ni de les réduire. De plus, des formes importantes de travail sont pratiquement ignorées dans la

## Conséquences pour les politiques

### Mettre l'emploi au centre de la politique économique

- Il faut éviter les politiques macroéconomiques déflationnistes qui freinent la création d'emplois.
- Il faudrait étudier les opportunités qui s'offrent de développer l'emploi pour permettre à des groupes sociaux qui étaient exclus jusqu'à présent du marché du travail d'y accéder. Un accroissement du nombre des emplois formels contribue à faire augmenter les recettes fiscales et les ressources dont disposent les assurances sociales.
- De nouvelles formes de réglementation du marché du travail sont nécessaires pour corriger les défauts structurels qui sont à la base à la fois de l'exclusion du marché du travail et des situations d'insertion défavorables dans lesquelles de faibles gains sont associés à une forte inégalité des rapports de force.
- Les États doivent mettre au point des systèmes de mobilisation de recettes adaptés au contexte local pour garantir le financement durable des politiques sociales. Il faut des niveaux élevés d'emploi pour générer, par l'impôt et les cotisations à la sécurité sociale, les ressources nécessaires à la création d'un système viable de protection sociale. Telles étaient les prémisses sur lesquelles était fondé le généreux système de protection sociale conçu par les social-démocraties européennes pour tous les habitants.

### Les filets de sécurité, à caractère palliatif, offrent une protection insuffisante face aux risques économiques

- Un programme minimal d'assistance sociale, sous la forme par exemple d'une allocation modeste, sans lien avec l'emploi, n'est probablement pas une riposte adéquate aux risques économiques dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui. De tels programmes, comme certains des programmes de transferts d'espèces assortis de conditions en vogue ces dernières années, ne sauraient remplacer le revenu salarial, un solide dispositif social assuré par l'État (infrastructure et services sociaux de base) ni les avantages sociaux qui sont traditionnellement liés à l'emploi

### Des dispositions sociales conçues pour tous les habitants ne sauraient remplacer de solides politiques de l'emploi

- Un ensemble généreux de dispositions sociales pour les habitants, qui pourrait inclure une subvention sous la forme d'un revenu de base universel, parviendrait mieux que les démarches ciblées à répondre aux besoins et à s'affranchir de conditions paternalistes.
- De telles dispositions seraient plus un complément qu'un substitut aux politiques de l'emploi. Dans cet esprit, le revenu de base peut améliorer les moyens d'existence. C'est la démarche pour laquelle a opté le Rapport Bachelet, qui voit dans le socle de protection sociale un complément des institutions des assurances sociales là où elles existent.
- Un bon socle de protection sociale a des liens étroits avec les politiques de l'emploi: premièrement en investissant dans le capital humain, le socle de protection sociale contribue à former "une force de travail elle-même plus productive et plus stable" (Groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, p.55), et deuxièmement, au sens macroéconomique, il peut aussi servir de stabilisateur anticyclique stimulant la demande globale.
- La viabilité à long terme d'une économie productive passe par un solide système social. Les services de santé, d'éducation et de garderie, des logements abordables et une infrastructure en matière de transport complètent les dispositions sociales non rémunérées prises par les familles et les ménages. Si ces services sociaux sont assurés par un système encadré par les pouvoirs publics, ils peuvent aussi créer des emplois décents.

### Il ne faudrait pas affaiblir les normes du travail qui protègent les travailleurs et aident à concilier emploi rémunéré et travail non rémunéré

- Il ne faudrait pas affaiblir les normes essentielles

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_20967](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20967)

