

Conclusion générale

Quelques pistes de recherche pour aller plus loin

Philippe DE VREYER

François ROUBAUD

Au terme de cet ouvrage, il convient d'ouvrir les perspectives en dressant quelques pistes de recherche à venir, ainsi que des propositions d'amélioration en termes d'indicateurs, de mesures et d'enquêtes.

D'abord et à titre anecdotique, trois chapitres ont dû être laissés en chemin, faute de temps et de forces disponibles, mais ils gardent toute leur pertinence. Un premier portait sur les inégalités spatiales et les marchés africains du travail et visait à explorer deux types de questions : la polarisation spatiale et les phénomènes de ghettoïsation, ainsi que les effets d'agglomération et d'interactions sociales ; l'idée originale étant d'exploiter la nature aréolaire des plans de sondage de l'enquête 1-2-3 pour appréhender les quartiers (*neighbourhoods*) à l'instar de certains travaux récents (IOANNIDES, 2002 ; GOUX et MAURIN, 2007). Le deuxième chapitre traitait de la formation dans l'entreprise et cherchait à quantifier le phénomène et à en mesurer le rendement en termes d'accumulation du capital humain, en appliquant les techniques de *matching* pour estimer les effets de la formation. Enfin, le dernier chapitre s'intéressait aux régulations de l'emploi en Afrique subsaharienne avec, au cœur, la question des éventuelles rigidités sur le marché du travail et leurs possibles conséquences sur l'emploi et les revenus. Cette étude, abordée dans une perspective d'économie politique, se proposait d'éclairer les points suivants : les programmes d'ajustement structurel ont-ils conduit à une libéralisation de la législation du travail en Afrique subsaharienne ? Les pays africains (et plus particulièrement les pays francophones) sont-ils plus rigides que les autres PED ? Quel est le degré d'application de la législation du travail ? Enfin, quel est l'impact des rigidités mises en évidence (sur le chômage, le poids du secteur informel, etc.) ? Toutes ces thématiques restent pertinentes, et nous ne pouvons qu'encourager leurs auteurs à reprendre et finaliser leurs réflexions, bien que les études récentes (à l'instar des plus anciennes ;

voir introduction générale) tendent à montrer que la législation du travail n'est pas un problème majeur en Afrique subsaharienne (BAD *et al.*, 2012). Ainsi, selon les enquêtes conduites par la Banque mondiale (BANQUE MONDIALE, 2011), à peine 0,9 % des entreprises africaines considèrent que les réglementations sur le marché du travail constituent le principal obstacle aux développements des affaires sur le continent, soit la raison la plus rarement citée (avec la justice) parmi un choix qui ne comprenait pas moins de quinze modalités (l'accès au crédit et à l'électricité étant les problèmes les plus souvent soulevés par les entrepreneurs, avec 20 % chacun). Ces résultats semblent contradictoires avec une des conclusions de la même enquête, selon laquelle les marchés du travail en ASS sont les plus rigides du monde. Cet apparent paradoxe s'explique aisément par l'énorme écart entre théorie et pratique, la règle (*de jure*) et son application (*de facto*). Si effectivement les restrictions stipulées dans les lois nationales sont « défavorables » sur le papier, elles ne sont pas appliquées sur le terrain du fait d'un manque patent de capacité à les faire respecter. Ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'il ne faut pas se préoccuper de la législation du travail. En effet, elle semble jouer un rôle plus important dans les pays les plus riches du continent (comme l'Afrique du Nord ou encore l'Afrique du Sud), et l'on peut légitimement penser que les pays plus pauvres rencontreront ce type de difficultés sur le chemin du développement.

Plus largement, de nombreux autres champs de recherche, dont certains ont déjà été explorés, sont envisageables avec les données disponibles : rôle des syndicats, des réseaux sociaux et de l'information, salaires d'efficiences, insertion des jeunes sur le marché du travail (ANTOINE *et al.*, 2001 ; DIAL, 2007), modélisation du chômage ou de la pluri-activité, caractéristiques de l'emploi public (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2001) ou de l'emploi dans les entreprises internationales et les zones franches (GLICK et ROUBAUD, 2006 ; CLING *et al.*, 2005 et 2009), etc. En termes de méthode, il est nécessaire de sortir du « ghetto » des équations de gains, trop souvent mobilisées malgré la fragilité intrinsèque de la mesure des revenus (voir introduction générale).

À notre avis et parmi toutes ces directions possibles, trois d'entre elles mériteraient d'être approfondies en priorité : la question de l'emploi et du secteur informels, notamment en lien avec la pauvreté, la dynamique micro et macro-économique du marché du travail et enfin l'impact des politiques publiques, sachant que ces trois dimensions sont intimement liées entre elles.

Emploi/secteur informels et pauvreté

En retenant les définitions internationales proposées par le BIT, et plus largement par la communauté de la statistique publique (statisticiens du travail, comptables nationaux), nous avons montré que les concepts de secteur informel

et son extension, l'emploi informel, pouvaient être analytiquement fructueux, pour peu qu'ils soient maniés avec une certaine rigueur. Leurs alternatives (par exemple le concept officiel d'emploi vulnérable ; cf. ci-dessous) ne sont pas plus performantes. Ils sont de toute manière incontournables, compte tenu du poids massif qu'ils représentent sur les marchés du travail, et plus largement dans les économies africaines. L'enquête 1-2-3 ayant justement été conçue à cet effet, la mobilisation des phases 2 et 3 de l'enquête devrait permettre de produire des éléments de connaissance significatifs et novateurs sur l'économie informelle en Afrique. En particulier, le projet intitulé « *Unlocking potential: tackling economic, institutional and social constraints of Informal entrepreneurship in Sub-Saharan Africa* » réalisé entre 2009 et 2011 (GRIMM *et al.*, 2011 et 2012) a déjà œuvré à dépasser les résultats partiels de cet ouvrage. Parmi les questions abordées : les rendements du capital financier et humain (contraintes économiques), les coûts de la légalisation et la corruption (contraintes institutionnelles), ou encore le poids de la pression redistributive et le rôle des réseaux sociaux sur les performances du secteur informel (contraintes sociales). L'articulation des différentes phases fournit aussi l'instrument adapté pour mesurer et analyser le phénomène des travailleurs pauvres (*working poor*), tel que défini par le BIT.

Dynamique micro et macro-économique du marché du travail

Le deuxième champ de recherche à explorer concerne l'analyse des dynamiques micro et macro-économique du marché du travail. Le seul aspect dynamique traité dans cet ouvrage concerne la mobilité inter-générationnelle, grâce à l'existence de questions rétrospectives sur la situation professionnelle du père des enquêtés. Pour aller au-delà, il est nécessaire de mobiliser soit des enquêtes en coupe transversale à passages répétés, soit des données de panel. Pour certains pays africains, ces deux types d'enquêtes 1-2-3 existent déjà. C'est notamment le cas à Madagascar, où l'on dispose d'une série sur plus de quinze ans (1995-2012). Il n'est pas question de développer ici l'ensemble des thématiques qui pourraient être abordées (un programme de recherche IRD vient d'ailleurs d'être lancé sur ces questions). Pour en rester à la question du secteur informel, il serait alors loisible d'apporter des éléments de réponse sur la nature cyclique ou contra-cyclique de ce secteur (données en coupes répétées), ou encore d'explorer les transitions d'emplois entre secteurs formel et informel afin de mieux comprendre les phénomènes de segmentation du marché du travail (données individuelles-temporelles). Rappelons également que l'utilisation de données de panel, indépendamment de leurs propriétés temporelles, constitue une source inestimable d'informations pour enrichir l'analyse des phénomènes

étudiés dans cet ouvrage, en permettant de contrôler les « inobservables » constantes dans le temps. Plus largement et tout simplement, on pourrait documenter une question aussi simple et cruciale que l'impact de la crise financière internationale sur les marchés africains du travail, qui reste malheureusement encore à ce jour largement une inconnue (voir ci-dessous).

Impact des politiques publiques

Enfin, la troisième extension de cet ouvrage porte sur l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les marchés africains du travail. En effet, les projets/programmes visant directement ou indirectement le marché du travail pullulent en Afrique mais ne sont que très rarement rigoureusement évalués : formation scolaire, professionnelle ou en cours d'emploi, appui aux chômeurs, aux jeunes entrants, à la reconversion de salariés d'entreprises publiques privatisées, à la gestion, accès au marché et à l'information, ou programmes de micro-crédit, plans de protection sociale, etc. Ainsi et à titre d'exemple, dans le dernier rapport du BIT sur les tendances de l'emploi des jeunes (ILO, 2010 a), ou encore dans le rapport conjoint du BIT et du FMI (ILO et IMF, 2010) sur la croissance, l'emploi et la cohésion sociale, tous les exemples d'évaluation des politiques mises en œuvre concernent exclusivement les pays développés. Un autre exemple concerne l'évaluation des systèmes de protection sociale. De nombreux gouvernements africains souhaitent étendre les systèmes existants pour des raisons liées à la réduction de la pauvreté, à la cohésion sociale et à la stabilité politique, avec en perspective un objectif de couverture universelle. Nombre de décideurs voudraient aussi les réformer au motif qu'ils fonctionnent mal. Cependant, avant de s'embarquer dans un nouveau programme de réformes, tout particulièrement de créer des comptes d'épargne individuels et de découpler la protection de l'emploi exercé, ou encore plus généralement de pousser plus loin la libéralisation des marchés africains du travail (en réduisant les indemnités de licenciement, etc.), il serait opportun de procéder à une évaluation rigoureuse des systèmes existants ou envisagés.

L'engouement récent et légitime pour l'évaluation *ex post* des politiques publiques s'applique à l'évidence et ces approches méritent d'être développées. Les *enquêtes 1-2-3*, dûment complétées par des protocoles *ad hoc*, peuvent servir de support approprié à ces analyses (voir par exemple GUBERT et ROUBAUD, 2006, pour l'étude d'impact d'une institution de microfinance à Madagascar). À une autre échelle, il est souhaitable de s'interroger sur l'impact de politiques macro-économiques de plus grande envergure (comme l'effet de l'ouverture internationale sur le marché du travail) ou encore sur l'impact de chocs comme la crise financière internationale, l'inflation induite par la crise

alimentaire et le prix des matières premières, ou enfin sur celui des politiques de dérégulation (modération ou réduction du salaire minimum, libéralisation des codes du travail, etc.).

Le défi de la collecte des données

Toutes ces questions exigent la multiplication des enquêtes, dont il convient d'assurer la comparabilité dans le temps. Ce manque évident de données a conduit le BIT à développer des modèles macro-économétriques pour estimer et projeter l'emploi et le chômage dans le monde (le modèle *Trends* alimentant la base de données *Kilm*) ; ceux-ci, au vu des hypothèses assez frustrées qu'ils mobilisent, ne sauraient en aucun cas se substituer à un apport conséquent et régulier de données d'enquêtes. Sur le front de la collecte des données, la rareté et la faible qualité des enquêtes-emploi ont poussé à la création d'alternatives privées. Ainsi par exemple, à cause de ces faiblesses, la BAD (BAD *et al.*, 2012) s'appuie très largement sur le module « emploi » de l'enquête baromètre réalisée par Gallup, un institut de sondage privé spécialisé dans les enquêtes d'opinion. Les arguments avancés pour justifier ce choix sont les suivants : une large couverture (39 pays africains ont été enquêtés entre 2008 et 2010) contre à peine 16 enquêtes-emploi entre 2002 et 2007), des données plus récentes, une meilleure comparabilité des résultats du fait de questionnaires identiques et la disponibilité de questions d'opinions pertinentes (bien-être subjectif, perception des difficultés liées à la création d'emploi ou au climat des affaires) que les enquêtes-emploi n'abordent pas. Le rapport souligne néanmoins un certain nombre de faiblesses. Certains indicateurs du marché du travail ne sont pas alignés sur les définitions internationales. Les échantillons sont faibles (environ 1 000 répondants contre 20 000 ou plus dans les enquêtes-emplois traditionnelles), avec bien sûr des conséquences en matière de précision statistique. Mais ces lacunes ne constituent pas le principal problème. En effet, déléguer le système d'information sur l'emploi à des instituts de sondage représente en fait une privatisation de fait du système d'information statistique nationale. En tant que bien public, les indicateurs du marché du travail devraient naturellement être produits par la statistique publique en Afrique subsaharienne, comme cela est le cas dans les autres pays du monde.

Nous lançons donc un appel pour la généralisation des enquêtes-emploi en Afrique, pour laquelle nous plaçons depuis près de deux décennies (ROUBAUD, 1992) avec un écho très limité jusqu'à encore récemment. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction de cet ouvrage, l'instrument adéquat est une enquête-emploi « augmentée » qui ne se focalise pas seulement sur le chômage, mais cherche à mesurer les principales spécificités du marché du

travail dans les PED, au premier rang desquelles le phénomène de l'informalité. Des indicateurs adaptés doivent être développés. Nous avons déjà montré la faible capacité analytique de la division standard en trois secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) pour fournir une mesure de la partition entre emplois productifs et non productifs. Cette typologie, utilisée pour rendre compte des processus de modernisation et de transformation structurelle, est trompeuse dans un contexte où le secteur informel a colonisé aussi bien l'industrie manufacturière que la construction et les services et coexiste avec le secteur formel (voir introduction générale). Par ailleurs, parmi les développements récents dans ce domaine, tous ne sont pas à saluer. Par exemple, le concept d'*emploi vulnérable* (défini par le BIT comme l'ensemble des emplois non salariés) nous paraît beaucoup moins approprié que celui de Neet (pas employé, ni en cours d'études ou en formation) ou encore ceux de sous et sur-éducation développés dans cet ouvrage (voir chapitre 2). Le premier s'appuie sur une conception dualiste largement dépassée : les emplois salariés ne sont pas tous de « bons emplois » ; inversement, les emplois non salariés ne sont pas tous de « mauvais » emplois (notamment, en termes de vulnérabilité). La littérature récente dans ce domaine suggère que cette dichotomie doit être nuancée. Étant donnée l'immense hétérogénéité du secteur informel (et aussi celle du secteur formel), les emplois indépendants dans le secteur informel peuvent être préférables et préférés à des emplois salariés du secteur formel, une fois prises en compte toutes les dimensions de la qualité des emplois et les préférences des individus (ROUBAUD, 1994 ; MALONEY, 2004 pour l'Amérique latine ; FALCO *et al.*, 2011 a ; BARGAIN et KWENDA, 2011 ; NORDMAN *et al.*, 2012 ainsi que le chapitre 6 de cet ouvrage pour l'Afrique subsaharienne ; NGUYEN *et al.*, 2011 ; RAZAFINDRAKOTO *et al.*, 2012 pour l'Asie). L'indicateur d'intensité de la vulnérabilité développé dans le chapitre 4 nous semble bien plus convaincant sur ce plan. L'indicateur Neet est également plus prometteur (particulièrement pour les jeunes). Retenir l'ensemble des individus qui ne travaillent pas, qui ne vont pas à l'école et qui ne sont pas en formation nous paraît une alternative plus intéressante que le seul chômage. Il réintègre la part massive des travailleurs découragés exclus dans les mesures officielles du chômage et du sous-emploi et, partant, fournit une meilleure mesure du déficit d'emplois. Intégrer des questions subjectives (comme la satisfaction dans l'emploi et le bien-être) ou encore des questions d'opinion dans les enquêtes-emploi est aussi une voie à promouvoir.

Dans cette perspective, l'expérience des *enquêtes 1-2-3* mérite d'être poursuivie. Une nouvelle génération d'enquêtes est en cours ou programmée en Afrique subsaharienne, qui intègrent un certain nombre d'innovations méthodologiques. Parmi d'autres, deux aspects sont traités : en premier lieu, l'extension géographique des enquêtes au niveau national pour saisir l'informalité, agricole et non agricole en milieu rural ; en second lieu, la phase 1 du questionnaire de l'*enquête 1-2-3* a été adaptée et un nouveau module développé pour répondre à la problématique du travail décent (HERRERA *et al.*, 2012 b). Sur ce plan, dépasser le cadre de l'Afrique francophone serait déjà un pas en

avant substantiel et riche d'enseignements. Plus largement, le dispositif officiel de statistiques socio-économiques auprès des ménages en ASS devrait reposer sur deux types d'enquêtes : des enquêtes-emplois « augmentées » de type 1-2-3 pour appréhender le marché du travail et l'économie informelle ; des enquêtes-conditions de vie pour suivre l'évolution de la pauvreté (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2007).

Bien sûr, cet effort de collecte de données ne saurait être totalement fructueux s'il ne s'accompagnait de programmes de recherche correspondants, où les chercheurs des pays africains pourraient trouver leur place. En bref, il s'agit d'œuvrer à ce que les informations et la recherche sur les marchés africains du travail s'alignent progressivement sur la richesse observée dans ce domaine en Amérique latine (où la multiplication des enquêtes en panel a permis de substantielles avancées dans la compréhension des mécanismes à l'œuvre) et, dans une moindre mesure, en Asie.

Qualifier les « bons » et les « mauvais » emplois : un défi pour la recherche et les politiques publiques

Toutes les questions soulevées précédemment, qu'elles concernent la mesure, la recherche ou les politiques publiques (notamment les politiques d'emploi), tournent autour d'un dénominateur commun : le dilemme des « bons emplois » *versus* les « mauvais emplois ». Le *Rapport sur le développement dans le monde 2013* l'aborde d'une manière très éclairante (BANQUE MONDIALE, 2012 b). Au-delà de l'impératif de créer des emplois et d'échapper au paradoxe de la croissance dépourvue d'emplois (*jobless growth*), la nature même des emplois est au cœur de l'agenda du développement. En s'inspirant du cadre conceptuel proposé dans ce rapport, il apparaît clairement que l'identification de ce qu'est un « bon » ou un « mauvais » emploi est loin d'être triviale. Tout dépend des lunettes que l'on chausse et de l'objectif que l'on privilégie : le court terme ou le long terme, une perspective individuelle ou collective, le niveau de vie, la productivité ou la cohésion sociale. Ainsi par exemple, certains emplois peuvent être bons du point de vue de la rémunération qu'ils procurent à ceux qui les exercent mais néfastes au développement à long terme d'un pays (emplois assis sur des rentes de situation). Par ailleurs, les emplois qui peuvent être considérés comme de « bons emplois » dans un pays à un moment donné peuvent être qualifiés de « mauvais » dans un autre pays ou à une autre étape du développement (ex. emploi de basse technologie). De ce point de vue, des arbitrages doivent être faits, et créer des emplois à n'importe quel prix n'est clairement pas la meilleure solution.

Non seulement la frontière entre bons et mauvais emplois est floue et contingente, mais les priorités en termes de politiques sont difficiles à établir. En contradiction avec l'Agenda du travail décent, certains auteurs avancent que la création de « bons emplois » peut créer un effet d'éviction sur le volume d'emploi en général, un point de vue exprimé de façon provocante par F. TEAL (2012) : « *why we need more bad jobs (and fewer good ones)* ». Il argue que c'est la création d'emplois protégés et mieux payés qui accroît la pauvreté, car ces derniers nécessitent beaucoup de capital. Pour lui, le choix est simple : « *You either use that capital to benefit the lucky (well-educated) few who get these good jobs or you use it to create more 'bad' jobs for the many* » (TEAL, 2012).

Même si l'on peut voir dans ce point de vue extrême le ressort traditionnel de la « rhétorique réactionnaire » développée de façon lumineuse par A. HIRSCHMAN (1991), il mérite d'être discuté. Il y a quelques années, nous nous demandions si l'insuffisance du capital était responsable du sous-emploi de la main-d'œuvre en Afrique (DIAL, 2007) ? L'explication est tentante : sur la période 1960-1994, les pays africains ont investi en moyenne 9,6 % de leur PIB, alors que sur la même période le taux d'investissement moyen des autres pays est de 15,6 % (HOEFFLER, 2002). Il en a résulté un stock de capital par travailleur plus faible en Afrique que sur les autres continents, et certains auteurs ont défendu l'idée que là se trouvait la source principale du sous-développement africain (BARRO et LEE, 1994 ; COLLIER et GUNNING, 1999). Cependant, l'investissement est endogène et plusieurs études récentes suggèrent que lorsque l'on en tient compte et que l'on contrôle l'effet d'autres paramètres tels que la qualité de la gouvernance, l'effet à long terme de l'investissement sur la croissance tend à disparaître en Afrique, de sorte qu'un accroissement des flux d'investissement ne serait sans doute pas suffisant pour accroître le rythme de croissance et réduire le sous-emploi (HOEFFLER, 2002 ; DEVARAJAN *et al.*, 2003).

Quoi qu'il en soit, les emplois du secteur informel sont au cœur de cette question. En Afrique subsaharienne, et dans les PED en général, le secteur informel constitue un élément essentiel du processus de transformation structurelle. Contrairement à la vision dualiste de base à la Lewis (voir Introduction générale), il n'y aura pas de raccourci qui assurerait une transition directe entre les emplois agricoles et les emplois formels. La croissance des emplois dans le secteur informel est et sera un passage obligé sur le chemin de la modernisation dans la plupart des pays. C'est d'abord une contrainte imposée par la transition démographique, urbaine et de sortie de l'agriculture. Mais c'est également une chance dans la mesure où les emplois du secteur informel sont sur tous les plans plus enviables que les emplois issus de l'agriculture de subsistance : leur productivité est plus élevée, ils procurent de meilleurs revenus et une plus grande satisfaction (HAGGBLADE *et al.*, 2010 ; FOX et PIMHIDZAI, 2011), y compris dans les économies où le secteur agricole est exceptionnellement dynamique comme le Vietnam au cours des 25 dernières années (CLING *et al.*, 2010 ; RAZAFINDRAKOTO *et al.*, 2012). Même en les comparant à ceux du secteur formel, ils ne peuvent pas toujours être considérés comme de « mauvais emplois ». Dans ce contexte,

la question n'est pas tant quantité *versus* qualité, ou emplois formels *versus* emplois informels. Une stratégie pluri-objectifs doit être promue. Il faut sûrement faciliter les transitions de l'agriculture aux activités non agricoles et des emplois du secteur informel vers le secteur formel. Mais en même temps, accroître la productivité et la protection des travailleurs du secteur informel (et de l'agriculture) est un impératif. Comment le faire est une autre question. Mais il est sûr que les politiques d'emplois doivent changer et ne peuvent plus faire l'impasse sur le secteur informel comme cela a trop longtemps été le cas.

Éditeurs scientifiques

Philippe De Vreyer François Roubaud

Les marchés urbains du travail en Afrique subsaharienne



Les marchés urbains du travail en Afrique subsaharienne

Éditeurs scientifiques

Philippe DE VREYER, François ROUBAUD

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

AFD

AGENCE FRANÇAISE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2013

La version anglaise de cet ouvrage est publiée dans la série « Africa Development Forum », dirigée par l'Agence française de développement et la Banque mondiale. Créée en 2009, cette collection pluridisciplinaire est consacrée aux grands enjeux sociaux et économiques du développement en Afrique subsaharienne.

Pour plus d'informations : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2150>

Coordination et préparation éditoriale

Catherine Plasse

Mise en page

Desk (53)

Maquette de couverture et réfection des illustrations

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Pierre Lopez

Illustration de couverture

Michelle Saint-Léger

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD/AFD, 2013

ISBN : 978-2-7099-1736-0