

Tendances récentes et perspectives de l'emploi et de la création d'emploi dans les pays en développement

Jacques CHARMES

Professeur à l'Université Versailles Saint-Quentin en Yveline

Selon les estimations et les perspectives les plus récentes du Bureau International du Travail (1997), la population active mondiale devrait s'élever à près de 3 milliards d'individus en l'an 2000, avec un taux brut d'activité approchant de 50%. Près de 80% de cette population se situent dans les pays en développement et plus de 40% sont des femmes.

La population active mondiale s'est accrue selon un rythme annuel de 2,01% entre 1980 et 1990; ce taux aurait dû passer à 1,76% entre 1990 et 1995, puis devrait passer à 1,66% entre 1995 et 2000. Ce ralentissement de la croissance de la population active s'observe également à l'échelle du monde en développement, mais à un niveau plus élevé, proche du doublement en l'espace d'une génération: le rythme annuel y est passé de 2,52% dans les années 1970 à 2,09% durant la première moitié des années 1990 et ce n'est qu'au-delà de 1995 que ce taux devait passer en dessous de la barre des 2% (1,95% pour la période 1995-2000, puis 1,81% pour la première décennie du troisième millénaire). Mais, alors que toutes les autres régions du monde en développement connaissent et connaîtront une décroissance rapide et continue de leur taux de croissance de la population active, seule l'Afrique voit et verra ce taux augmenter depuis les années 1970 (2,5%) jusqu'à la date ultime des projections (2,93% pour la période 2000-2010). L'Afrique Centrale (3,3% entre 1990 et 1995), l'Afrique du Nord (3,03%) et l'Afrique de l'Ouest (2,84%) sont les régions où les problèmes d'emploi devaient se poser avec le plus d'acuité depuis le début des années 1990 et jusqu'à l'horizon 2010. Si l'on ajoute qu'en Asie, c'est aux marges occidentales du continent que les taux sont les plus élevés et se rapprochent des taux africains (mais selon une tendance en décroissance lente), on comprend que l'espace euro-méditerranéen étendu jusqu'aux confins sub-sahariens est le lieu stratégique où les tensions migratoires seront les plus fortes et où les politiques de création d'emploi et de co-développement se devront d'être les plus efficaces. Et du fait de ses liens historiques avec l'ensemble des pays de cette région, la France devrait avoir un rôle essentiel à jouer dans la réponse à trouver face à des enjeux d'une telle ampleur.

Les taux de croissance observés ou projetés sont évidemment la résultante des forts taux de croissance démographiques des périodes antérieures, mais aussi de plusieurs tendances contradictoires:

- une plus forte rétention des jeunes dans le système éducatif, gage d'une main d'œuvre mieux formée et plus productive, à condition toutefois que le mode de croissance économique soit en mesure de créer des emplois à la mesure des qualifications ainsi rendues disponibles;

- une inéluctable et croissante tendance à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail (tendance qui résulte elle-même d'une évolution des conceptions à l'égard du travail

Fonds Documentaire IRD



010021076

culturels irréversibles): c'est en Amérique Latine et en Afrique du Nord et au Moyen-Orient que cette évolution est la plus marquée, la proportion des femmes dans la population active passant, entre 1970 et l'horizon de la projection, respectivement de 28 à 37%, 27 à 34% et 30 à 35%.

Enfin, parallèlement à l'urbanisation croissante, la population active engagée dans le secteur primaire tend progressivement à passer en dessous de la barre des 50% (56,6% en 1990 pour l'ensemble des pays en développement) au profit d'un secteur tertiaire dont la part est plus du double de celle du secteur secondaire.

Face à ces caractéristiques de l'offre (une main d'œuvre jeune: moins de 25 ans pour près d'un tiers, encore en majorité d'origine rurale mais de moins en moins sans instruction et de plus en plus féminine), la demande n'a pu absorber les surplus de main d'œuvre: les emplois créés se sont révélés insuffisants et inadéquats pour répondre à cette croissance quantitative et qualitative de la population active. Hormis dans les nouveaux pays industriels (particulièrement du Sud-Est asiatique, tout au moins jusqu'à la récente crise financière), la crise économique et les ajustements structurels rendus nécessaires par des gestions publiques laxistes ou en tout cas inappropriées, ont limité la croissance et même l'étendue du secteur public et du secteur moderne plus généralement, de sorte que ce sont la hausse du chômage et l'extension du secteur informel qui ont permis de parvenir à un certain équilibre sur le marché du travail.

Le taux de chômage atteint désormais des niveaux inconcevables encore il y a quelques années, dans la plupart des régions du monde en développement (16% en Afrique subsaharienne, plus de 15% en Afrique du Nord, plus de 8% en Amérique Latine) et il semble partout en augmentation. Il faut bien comprendre cependant la signification de tels taux dans des pays où le chômage n'est pas indemnisé et où il est essentiellement le fait de jeunes primo-demandeurs sortant du système éducatif; il indique une insatisfaction devant le type et la qualité des emplois que peut procurer le système économique: des emplois qui ne requièrent pas les qualifications acquises (les emplois non salariés du secteur informel), des emplois qui exigent des compétences que ne procure pas le système éducatif (le goût et la capacité à l'initiative privée). L'inadéquation entre les emplois créés et les qualifications acquises est donc flagrante, mais elle ne se pose pas de façon classique, dans un cadre salarial qui est non seulement loin d'être généralisé, mais qui de plus ne se généralisera vraisemblablement pas.

Encore le chômage n'a-t-il pas atteint les niveaux que l'on aurait pu imaginer en l'absence des possibilités qu'ouvre la facilité d'accès au secteur informel. Ce secteur, désormais défini internationalement, a partout augmenté en proportion de l'emploi non agricole depuis le milieu des années 1970: de 39 à 43% en Afrique du Nord, de 67 à 74% en Afrique subsaharienne, de 52 à 57% en Amérique Latine, de 76 à 88% en Asie du Sud. Il a été le plus fort créateur d'emploi au cours de la période de crise et d'ajustement. Malgré son caractère contra-cyclique et le nombre toujours plus grand d'actifs qu'il accueille, il n'est pas dénué de potentialités au point que les revenus qui en sont tirés ne peuvent être assimilés au simple sous-emploi et que les micro-entreprises qui en constituent l'un de ses segments les plus dynamiques (représentant de 5 à 20% de l'emploi du secteur en Afrique subsaharienne, 40% en Amérique Latine et plus de 50% en Afrique du Nord) ont suscité des politiques et des stratégies de développement de la part d'institutions internationales et de bailleurs de fonds. Parallèlement, l'autre segment du secteur informel - les activités de subsistance - faisaient

l'objet de l'attention des politiques de lutte contre la pauvreté, particulièrement celles qui cherchent à soutenir les activités féminines.

Mais la persistance de la crise et son approfondissement dans un contexte de mondialisation des échanges n'ont pas seulement désigné le secteur informel comme seule issue aux excédents de main d'œuvre; l'emploi moderne s'est de plus en plus précarisé: la chute des salaires réels a tendu à favoriser une extension de la pluri-activité cependant que les coûts relatifs à la protection sociale dont jouissent les salariés du secteur protégé sont contournés par le développement de l'externalisation des emplois, de la sous-traitance et des nouvelles formes de travail à domicile - à dominante féminine - dont on mesure encore mal l'importance et les conséquences.

Dans un tel contexte, les politiques d'emploi se sont orientées sur le versant économique, vers la promotion des micro-entreprises dont la flexibilité est considérée comme un atout, de même que leur efficacité à explorer les nouveaux marchés potentiels, et sur le versant social vers les activités génératrices de revenus surtout à l'adresse des femmes dont on percevait mieux le rôle central dans les stratégies de sortie de la pauvreté. En outre l'accession des femmes à des activités économiques moins traditionnelles et plus individuelles et "visibles" est généralement considérée comme un puissant facteur de réduction de la fécondité, au même titre que l'alphabétisation et l'éducation.

Ces deux aspects (économique et social) des politiques d'emploi ont été déclinés, sous toutes les formes possibles et avec des résultats divers, dans le cadre de politiques dites de promotion du secteur informel. Les jeunes diplômés sans emploi, groupe contestataire par nature, ont aussi fait l'objet de nombre d'attentions pour des résultats plus ou moins heureux. Quant aux non diplômés et aux moins jeunes, ce sont les travaux à haute intensité de main d'œuvre qui leur ont été principalement destinés; de telles actions se sont multipliées avec l'appui financier et technique de nombreux bailleurs de fonds, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, les résultats en étant généralement reconnus comme appréciables et positifs, sans que l'on ait véritablement de solutions en vue de pérenniser ces emplois.

En ce domaine, la politique française n'a pas suivi ces orientations spécifiques. Sa philosophie s'est appuyée sur l'idée largement partagée que c'est l'économie qui doit créer les emplois et sélectionner ceux de ces emplois qui seront les mieux adaptés et les plus productifs: une bonne gestion macro-économique et un cadre institutionnel adéquat doivent ainsi conduire à dégager les marges de manœuvre qui permettront de parvenir à une situation plus favorable à l'emploi. L'aide a ainsi été orientée de façon à faciliter des objectifs d'équilibre budgétaire devant permettre de libérer les ressources nationales vers des emplois économiquement productifs.

Toutefois deux actions spécifiques méritent d'être mentionnées au titre de la politique de coopération destinée à créer des emplois ou à stimuler la création d'emplois en intégrant et se réappropriant les réflexions sur le secteur informel et la micro-entreprise, mais en les réorientant vers la vie associative. Il s'agit:

- du programme "Jeunes, ville, emploi" dont l'objectif était de faciliter l'insertion de jeunes urbains, à travers des projets diversifiés dont la mise en œuvre devait en outre accroître le capital d'expériences et permettre la réplique de projets similaires sur la base de réseaux. Aujourd'hui, cette action se perpétue à travers le programme "Jeunesse et vie associative".

- du fonds spécial de développement à caractère social, mis en place à la suite de la dévaluation du Franc CFA et afin d'atténuer les effets négatifs de l'opération en milieu urbain: ce fonds spécial a servi à financer de grands chantiers urbains d'entretien et de construction des infrastructures urbaines, à haute intensité de main d'œuvre, créant ainsi de nombreux emplois certes temporaires, mais constituant des opportunités de revenus à un moment où il était important pour les ménages de trouver les moyens de sauvegarder leur niveau de vie.

Plus récemment a été reprise l'idée de favoriser le développement local dans les zones de départ des plus forts contingents de migrants: l'objectif étant de créer les conditions sociales et économiques pour "aider les migrants potentiels à demeurer chez eux". C'est ainsi que la région de Kayes au Mali et la vallée du fleuve Sénégal ont été choisies comme régions-test et ont bénéficié d'une forte concentration des fonds d'aide au développement. On peut estimer que la région de Kayes a ainsi bénéficié sur une période de 5 ans de près de 42 millions de F de dons pour des actions et projets sectoriels, de près de 15 millions par an dans le cadre de la coopération décentralisée, et de plus de 100 millions de F de prêts et de subventions pour la réhabilitation des infrastructures. Investir dans les zones de forte émigration pour y créer des emplois et freiner les départs en migration par voie de conséquence n'est pas une idée nouvelle; elle avait déjà été expérimentée en Tunisie à petite échelle et le Bureau International du Travail avait tenté de la systématiser à l'échelle du Maghreb avant même que l'on parle d'espace euro-méditerranéen. La période actuelle est sans doute plus propice et l'on peut penser que la mise en pratique effective et concrète du co-développement donnera des résultats positifs: car l'idée nouvelle est de lier les revenus de l'émigration au développement local, en faisant des transferts des immigrés en métropole (ou de l'aide au retour) les bases de financements de projets de développement local, en passant par diverses formes d'intermédiation financière. Le Programme de Développement Local-Migrations (PDLM) géré en vue de l'aide au retour, par la Direction de la Population et des Migrations du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité appartient à cette catégorie d'actions.

Ainsi, de même qu'on pense qu'il est vain de mettre des freins à l'exode des cerveaux, on pense qu'il est illusoire de penser qu'on limitera les flux migratoires en fermant les frontières: on cherche donc plutôt à s'appuyer sur les potentialités que représentent les travailleurs immigrés (en termes de capacités de financement et éventuellement de qualifications, de savoirs et d'expériences) pour promouvoir le développement du pays d'origine ou/et le développement local de la région d'origine.

L'attitude des Etats et des populations bénéficiaires vis-à-vis de ces formes d'aide n'est pas dépourvue d'ambiguïté, tout au moins d'ambivalence: Les efforts d'aide supplémentaires sont appréciés, mais il peut en résulter un déséquilibre régional excessif et les risques d'une diminution à long terme des fonds de transferts est une crainte d'autant moins acceptée que ces fonds représentent généralement une importante source de devises. Par ailleurs certains doutes subsistent sur le point de savoir si les immigrés sont les meilleurs agents de promotion du développement local, étant donné que derrière leurs formes d'investissements traditionnels (immobiliers notamment) se profilent des comportements d'accession à des positions sociales en compétition avec les pouvoirs locaux.

En tout état de cause, de telles expériences ne peuvent que rester ponctuelles et limitées. Les problèmes de l'emploi dans les années à venir continueront à être traités à travers l'élaboration d'un cadre macro-économique et institutionnel favorable à l'émergence et à la consolidation de l'initiative privée, et la France y contribuera par sa politique bilatérale, mais

de plus en plus par sa politique multilatérale à la Banque Mondiale, mais peut-être surtout dans le cadre de l'Union européenne dont l'orientation est d'appuyer la constitution de puissants ensembles régionaux afin de permettre l'acquisition d'avantages comparatifs régionaux dans une économie de plus en plus globalisée.

Tableau 1 : Estimations et projections des taux de croissance annuels de la population active par période et par région.

	1970-80	1980-90	1990-95	1995-2000	2000-2010
Monde	2,18	2,01	1,76	1,66	1,51
Pays en développement	2,52	2,39	2,09	1,95	1,81
Afrique	2,50	2,71	2,83	2,85	2,93
- Nord	2,75	2,76	3,03	3,06	2,90
- Ouest	2,43	2,61	2,84	2,86	2,95
- Centre	2,10	2,55	3,30	2,51	3,12
- Est	2,56	2,83	2,60	2,91	2,96
- Sud	2,66	2,71	2,55	2,54	2,41
Asie	2,37	2,22	1,86	1,69	1,50
- Ouest	2,45	2,96	2,83	2,81	2,52
- Sud-Est	2,68	2,78	2,34	2,18	1,90
Amérique Latine	3,14	3,03	2,49	2,29	1,95

Source: Tableau élaboré à partir de: Bureau International du Travail, 1997, Population active 1950-2010, 4ème édition.

Tableau 2 : Taux d'emploi dans le secteur informel et taux de chômage par période et région

	Taux de croissance de la population active 1990-95	Taux de chômage		
		Années 1990	Années 1980	Années 1990
Afrique du Nord	3,03	15,8	38,8	43,4
Afrique sub-saharienne	2,83	16,0	66,5	73,7
Asie	2,49	8,1	52,3	56,9
Amérique latine	1,86		51,5	65,6

Source: Charmes J. (1998), *Informal Sector, Poverty and Gender. A Review of Empirical Evidence*, Background paper for the World Development Report 2000, World Bank, 1998, 38p.

Tableau 3 : Evolution de la répartition sectorielle de la population active 1950-90.

	1950	1960	1970	1980	1990
Monde					
Agriculture	67,1	61,3	56,2	52,1	48,9
Industries	14,9	17,2	19,2	20,3	20,0
Services	18,0	21,5	24,6	27,7	31,1
Pays en développement					
Agriculture	81,2	76,2	71,2	65,6	60,5
Industries	7,3	9,3	11,9	14,5	16,1
Services	11,5	14,5	16,9	19,9	23,4
Afrique					
Agriculture	82,8	79,6	75,8	68,7	62,8
Industries	6,2	7,5	8,9	10,3	11,1
Services	11,0	12,9	15,3	21,0	26,1
- Nord					
Agriculture	76,4	71,3	63,2	55,0	42,9
Industries	7,8	9,4	13,3	17,7	21,8
Services	15,8	19,4	23,5	27,3	35,3
- Ouest					
Agriculture	82,9	79,0	76,4	65,9	58,8
Industries	5,6	7,4	8,2	7,4	7,0
Services	11,5	13,5	15,4	26,7	34,2
- Centre					
Agriculture	86,8	83,5	76,5	74,3	70,2
Industries	5,6	6,7	7,9	9,5	10,7
Services	7,6	9,8	12,5	16,3	19,1
- Est					
Agriculture	92,1	90,0	87,7	84,7	82,3
Industries	2,7	3,5	4,2	5,1	5,4
Services	5,2	6,5	8,2	10,2	12,3
- Sud					
Agriculture	43,0	41,8	34,8	21,7	17,4
Industries	24,8	26,1	28,5	32,9	30,7
Services	32,2	32,2	36,7	45,4	51,9
Asie					
Agriculture	81,6	75,7	70,5	65,9	61,8
Industries	7,3	9,7	12,6	15,1	16,9
Services	11,2	14,6	16,9	19,1	21,3
- Ouest					
Agriculture	75,5	67,1	58,0	45,5	37,1
Industries	11,0	14,2	17,1	21,1	21,8
Services	13,6	18,6	25,1	33,4	41,2
- Sud-Est					
Agriculture	80,0	76,4	70,3	63,3	59,2
Industries	5,4	7,1	9,2	12,2	13,8
Services	14,6	16,5	20,5	24,5	27,0
Amérique Latine					
Agriculture	54,2	49,0	42,0	34,2	25,4
Industries	19,2	20,5	22,2	24,8	23,6
Services	26,6	30,5	35,8	41,0	51,0

Source: Tableau élaboré à partir de: Bureau International du Travail, 1997, Population active 1950-2010, 4ème édition

Tableau 4 : Population active, taux bruts d'activité et répartition sectorielle par région et période.

	Période	Monde	Pays en développement	Afrique	Afrique du Nord	Afrique de l'Ouest	Afrique Centrale	Amérique Latine	Asie	Asie de l'Ouest	Asie du Sud-Est
Population active	1980	2054,2	1531,4	203,4	37,2	59,6	23,7	130,0	1253,0	41,6	157,5
	1990	2505,7	1940,1	265,8	48,8	77,1	30,6	175,2	1560,4	55,7	207,2
	1995	2734,7	2151,1	305,6	56,7	88,7	35,9	198,1	1711,0	64,0	232,6
	2000	2969,4	2369,6	351,7	65,9	102,1	40,7	221,9	1860,4	73,5	259,1
	2010	3448,1	2835,7	469,5	87,7	136,6	55,3	269,0	2158,9	94,2	312,8
% femmes	1980	39,2	38,3	40,0	27,2	40,2	43,7	27,9	39,1	31,5	40,6
	1990	40,0	38,9	39,9	27,5	39,8	43,3	32,6	39,5	29,8	42,2
	1995	40,3	39,3	40,2	29,0	40,1	43,2	33,8	39,8	31,0	42,6
	2000	40,7	39,6	40,5	30,4	40,4	43,3	34,8	40,1	32,2	43,0
	2010	41,2	40,3	41,3	33,6	40,9	43,2	36,8	40,6	34,5	43,8
Taux brut d'activité (femmes)	1980	36,4	35,5	34,0	18,5	35,2	39,0	20,2	38,0	23,5	35,3
	1990	38,2	37,2	33,6	19,1	33,7	37,1	25,9	39,6	22,7	39,4
	1995	39,1	38,1	34,0	21,0	33,8	36,9	27,9	40,6	24,3	41,0
	2000	40,0	38,9	34,7	23,2	34,0	36,5	29,8	41,4	25,9	42,6
	2010	41,5	40,8	36,8	28,5	35,3	37,5	33,3	43,0	28,9	46,0
Taux brut d'activité (hommes)	1980	55,9	55,2	51,7	48,8	53,4	52,3	52,3	56,5	49,7	52,3
	1990	56,6	56,4	51,0	49,2	51,7	50,1	54,3	58,0	50,8	54,4
	1995	57,0	56,9	51,0	50,4	51,1	49,6	55,5	58,6	51,4	55,6
	2000	57,4	57,4	51,2	51,8	50,8	48,9	56,7	59,1	51,9	56,7
	2010	58,4	58,8	52,5	54,9	51,4	50,0	58,3	60,5	52,5	59,2
% secteur primaire	1970	53,2	67,1	70,2	56,6	75,0	71,6	47,1	66,2	50,0	69,1
	1980	49,2	61,2	61,8	46,6	62,7	65,3	39,4	61,3	35,7	62,6
	1990	46,7	56,6	56,1	35,2	55,9	60,8	31,3	57,7	27,9	58,4
(% pop.act.fémin.)	1970	61,1	78,3	84,2	81,9	78,4	89,6	25,5	77,6	74,6	72,3
	1980	56,5	72,8	78,9	77,7	70,6	85,9	20,9	73,0	67,1	64,4
	1990	52,3	66,7	73,1	63,3	63,2	82,5	13,2	68,1	59,0	60,4
% secteur secondaire	1970	22,3	14,0	12,5	16,0	10,3	12,4	23,5	14,5	21,1	9,8
	1980	23,4	16,8	14,3	21,4	9,2	14,5	27,7	16,9	26,1	13,0
	1990	23,0	18,2	15,1	25,5	8,7	16,1	27,3	18,4	26,3	15,1
(% pop.act.fémin.)	1970	14,1	8,3	3,6	5,8	5,2	2,3	17,8	9,5	8,6	8,4
	1980	15,4	10,9	4,3	7,9	4,8	3,0	17,4	12,3	10,5	11,0
	1990	15,5	12,9	4,9	12,2	4,4	3,7	15,9	14,6	11,3	12,1
% secteur tertiaire	1970	24,5	18,9	17,3	27,4	14,7	16,0	29,4	19,3	29,1	21,2
	1980	27,4	22,1	23,8	32,1	28,1	20,2	33,0	21,9	38,5	24,5
	1990	30,4	25,3	28,8	39,3	35,3	23,1	41,3	23,8	46,1	26,5
(% pop.act.fémin.)	1970	24,9	13,4	12,3	12,3	16,4	8,1	56,7	12,9	16,8	19,3
	1980	28,1	16,3	16,9	14,5	24,6	11,1	61,8	14,7	22,5	24,6
	1990	32,2	20,4	22,0	24,6	32,4	13,8	71,0	17,3	29,7	27,6

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Ministère des Affaires Etrangères

**EXAMEN ET EVALUTATION DE L'APPLICATION DU
PROGRAMME D'ACTION DE LA CONFERENCE INTERNATIONALE
SUR LA POPULATION ET LE DEVELOPPEMENT (1994)**

Contribution de la France

**A LA 21^{EME} SESSION EXTRAORDINAIRE
DE L'ASSEMBLEE GENERALE
DE L' ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

New York
30 juin – 2 juillet 1999

ANNEXES

Ce document présente la quasi totalité des contributions qui ont permis de réaliser le rapport de synthèse officiel de la France évaluant l'application du programme d'action adopté lors de la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire en 1994.

Il comprend deux volets :

- *la relation entre population et développement dans le monde, page 3*
- *les questions de population sur le territoire français, page 111.*

Chaque contribution est publiée sous la responsabilité de son auteur.

