

Contribution pour le Séminaire préparatoire
au Sommet Mondial pour le Développement Social
(Copenhague, mars 1995)

LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?

*Pauvreté, chômage, exclusion
dans les pays du Sud.*

Royaumont, 9-11 janvier 1995

**"L'EMPLOI URBAIN AU SAHEL : ENJEUX ET DÉFIS
POUR LES ANNÉES 90"**

Philippe/BOCQUIER

ORSTOM

MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Fonds Documentaire IRD



010024432

Préparation à une réflexion pour le
SOMMET INTERNATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL
Copenhague - Mars 1995

L'Emploi Urbain au Sahel: enjeux et défis pour les années 90

Philippe BOCQUIER

La priorité donnée à l'économie de marché semble actuellement s'opposer à la prise en compte des conditions sociales de la population dans la planification du développement. Le social loge dans le wagon de queue accroché au train du développement. Pourtant, l'analyse du marché de l'emploi rappelle une évidence: l'économique ne saurait être indépendant du social. Ceci est particulièrement vrai dans le Tiers-Monde où le développement combine le transfert des modes de production industriels et la transformation progressive, non planifié (le développement spontané en quelque sorte) des modes de production antérieurs, essentiellement basés sur la famille et l'organisation villageoise.

En ce qui concerne les villes des pays en voie de développement, il faut bien constater qu'elles ne sont pas seulement lieux de circulation de la force de travail (le marché de l'emploi) mais aussi lieux de reproduction de la force de travail, c'est-à-dire lieux de reproduction sociale. On doit accorder une importance particulière à la dimension sociale du fonctionnement du marché du travail.

Cette dimension sociale se retrouve à divers niveaux que nous allons aborder successivement autour de quatre enjeux: migration, formation, précarisation, secteur informel. Partant de ces réflexions, basées essentiellement sur des travaux menés à Dakar à la fin des années 80, nous tenterons de montrer quels sont les défis de l'emploi pour les années 90.

Fonds Documentaire IRD

Cote : B* 24432 Ex : 1

I - Migration, secteur informel et chômage: une équation non vérifiée

Les premiers modèles théoriques sur le marché de l'emploi ont fait la distinction entre un secteur économique rural, composé principalement de petites exploitations, et un secteur moderne dominant où le salariat est la règle, auxquels s'ajoute un secteur informel de transition (constitué de salariés et surtout d'indépendants) que l'on rencontre principalement dans les villes. Dans cette conception dite néo-classique (modèle de TODARO), la ville est définie d'une manière homogène, comme un espace autonome, un marché où jouent les lois de l'offre et de la demande. L'offre de travail en provenance de l'extérieur (le monde rural) sert de régulateur sur le marché de l'emploi urbain, le secteur informel servant de relais, de "poche de réserve" dans le processus de pression à la baisse des salaires.

Cette conception a conduit tout naturellement à focaliser l'attention des chercheurs et des décideurs sur le problème de la migration rurale-urbaine, qui était supposé apporter son lot de jeunes migrants dans les villes, et singulièrement les capitales, gonflant ainsi la masse des chômeurs. L'itinéraire-type du jeune migrant débiterait par un départ des zones rurales, en raison de la pression démographique et des faibles revenus générés par l'agriculture, et serait suivi par une période d'errance dans la ville (en particulier sa banlieue) et aboutirait généralement à un emploi mal payé dans le secteur informel.

Or, plusieurs auteurs ont montré que le modèle ne résiste pas aux faits, que ce soit en Amérique, dans le Sud-Est Asiatique, en Inde, ou en Afrique subsaharienne. En ce qui concerne les villes du Sahel, les études menées sur Dakar et sur Bamako remettent en cause l'équation entre migration, chômage et secteur informel.

Comme première critique du modèle néo-classique, il faut noter que la croissance de la plupart des grandes villes du Tiers-Monde a une composante migratoire inter-urbaine autant que rural-urbaine. Les migrations directes du milieu rural représentent moins de la moitié des migrations vers Dakar et Bamako. Comme deuxième critique apportée par les faits, toutes les études des années 70 et 80 le montrent, le secteur informel est loin d'occuper une place marginale et minoritaire dans les villes du Tiers-Monde: sa part est de plus de 60% à Dakar comme à Bamako. Ce secteur n'est pas plus souvent occupé par les migrants, et les migrants n'ont jamais spécialement occupé à leur arrivée un emploi dans ce secteur. A Dakar, on remarque que la part du salariat non enregistré dans le total des premiers emplois occupés par les migrants n'est que

d'un cinquième, quelle que soit la génération: le salariat précaire est loin d'être le refuge des migrants. En fait, contrairement à l'idée commune, les emplois des migrants ne se distinguent pas sensiblement des emplois des non migrants, à qualification égale. Une exception cependant: le commerce qui est nettement plus souvent occupé par les migrants.

La petite entreprise dakaroise de production ou de services n'est pas, contrairement à ce qu'affirme la théorie sur l'armée de réserve, particulièrement investie par les migrants. Le statut migratoire n'apparaît jamais comme une variable discriminante dans nos analyses sur l'artisanat. L'accès à l'emploi indépendant dépend essentiellement du niveau d'instruction et de la formation en apprentissage, et, pour les migrants, de l'activité antérieure à la migration.

Les emplois indépendants de la production ne sont pas particulièrement occupés par les migrants directement en provenance du milieu rural mais plus généralement par les jeunes dakarois dont les parents appartiennent à des milieux socioprofessionnels traditionnels (agriculteurs, artisans).

Enfin, on constate que le chômage frappe beaucoup plus les non migrants que les migrants, qui trouvent plus rapidement un emploi. Paradoxalement, les migrants les plus éloignés du milieu urbain sont ceux qui connaissent le moins le chômage, les natifs de la ville étant au contraire les plus touchés. En fait, une sélection des meilleurs éléments s'opère dès le milieu de départ des migrants, et il est aussi possible que les migrants, pour vivre, acceptent des emplois moins valorisants que les non migrants.

Qui vient gonfler chaque année la masse des chômeurs sur le marché de l'emploi, si ce ne sont pas les migrants? En fait, l'ensemble des chômeurs est constitué en majorité par des actifs à la recherche de leur premier emploi, qui ont pour la plupart été formés dans la ville. De leur point de vue, le marché de l'emploi apparaît profondément en crise: par exemple, on peut prévoir qu'entre 1/4 et 1/3 des dakarois nés après l'indépendance n'obtiendront pas leur premier emploi avant l'âge de 30 ans. Le chômage des jeunes beaucoup plus que celui des migrants, constitue le véritable défi pour les années 90.

II - Une contradiction énorme entre la formation scolaire et la disponibilité des emplois salariés

Dans beaucoup d'États africains, le système d'éducation se conforme au fonctionnement de l'administration publique. On y enseigne avant tout les connaissances générales, pour former une hiérarchie sociale fondée sur la maîtrise de la langue de l'ancienne puissance colonisatrice et des procédures (des 'formalités') administratives. Le système scolaire était en bonne correspondance avec les entreprises tant qu'elles étaient contrôlées par un Etat de type jacobin, hérité de l'administration coloniale. Dans ce système, le statut de salarié confère quasiment une rente au travailleur, étant donné qu'il sera très difficile à son employeur de le licencier.

Au Sénégal, depuis l'indépendance et jusqu'à un passé récent, la législation du travail était particulièrement rigide, que ce soit dans le service public et l'administration ou dans les entreprises privées. Cela n'a pas peu contribué à former une image très positive (du point de vue du travailleur) de l'emploi salarié, avec pour idéal-type celle du fonctionnaire à vie. On s'accorde à dire que dans les entreprises (enregistrées) soumises à cette législation, le rapport des forces était globalement très favorable aux salariés. C'était d'ailleurs une des exigences de la Banque Mondiale, dans le cadre du Plan d'Ajustement Structurel, que les lois du travail soient refondues pour mieux correspondre aux normes internationales en la matière.

L'ambition de tout instruit est donc d'accéder par la connaissance scolaire à un poste salarié, puisque l'instruction est un gage de rente salariale, et la rentabilité n'est pas le critère principal de réussite. La correspondance avec le monde de l'entreprise productive n'est pas immédiate. La formation technique est assurée au sein de l'entreprise, de sorte qu'au moment de l'embauche, les connaissances priment sur les compétences, et l'on reproduit dans les entreprises publiques (et para-publiques) les schémas de l'administration publique. Ces entreprises offrent un modèle avant tout idéologique pour les autres entreprises et pour la population active en général. Que la réalité, notamment durant la crise des années 80, vienne contredire le modèle, ne le rend pas inoffensif pour autant : le modèle de la rente salariale fonctionne toujours comme référent, et ce référent rend difficile les réformes de structure du système de formation et d'embauche.

Ainsi, il s'est produit un décalage énorme entre les aspirations des jeunes instruits, et les offres d'emplois salariés, en particulier dans le secteur public.

Dans les années 80, on a assisté au blocage des embauches dans ce secteur, tandis que la crise économique avait depuis quelques années déjà posé un frein aux recrutements dans les entreprises privées. Cette situation contraste fortement avec la période précédente où l'État poussait à la « nationalisation » du personnel de l'administration et des entreprises (y compris étrangères) travaillant sur son sol. Au Sénégal, on peut dire que cet objectif était atteint lorsque, au début des années 80, cette véritable doctrine de la Puissance Publique qui s'étendait à l'ensemble des grandes et moyennes entreprises du Sénégal, a fait place à une politique de désengagement, pour faire face à une crise économique de plus en plus évidente.

Les analyses menées sur Dakar montrent que les chances d'accès à l'emploi salarié pour les jeunes ont quasiment atteint leur niveau le plus bas à la fin de la décennie 80, autant dans les secteurs public que privé, alors que dans le même temps le niveau scolaire s'est amélioré. Imaginons un père devenu, au lendemain de l'indépendance, salarié dans une entreprise moderne avec un niveau scolaire ne dépassant pas le primaire ; il aura quelques chances de voir son fils travailler dans le même type d'entreprise en 1990, seulement s'il a réussi à l'envoyer à l'école jusqu'au niveau terminale ou supérieur. Etant donné que le fils n'aura pas plus de chance d'obtenir un emploi salarié que le père à son époque, on imagine aisément les frustrations du père... et du fils dans le cas où il n'obtiendrait pas un tel emploi. Les grèves et les manifestations d'élèves et d'étudiants ne sont sans doute pas étrangères à ce décalage entre les aspirations des jeunes instruits et les potentialités du marché de l'emploi.

III - La précarisation des emplois salariés gagne de l'importance dans le secteur moderne

La crise des années 80 a donné lieu à une précarisation des emplois salariés. D'après nos calculs, il semble que les emplois offerts par le secteur moderne sont de plus en plus précaires. Les jeunes qui débutent leur carrière dans la précarité, ont peu de chances dans les années 80 d'obtenir un meilleur statut salarié, tandis que les chances d'accès à l'emploi indépendant n'ont pas augmenté. On assistera probablement dans les prochaines années à la banalisation du salariat précaire, quel que soit le niveau d'instruction atteint.

Cette situation est la conséquence de deux contraintes : d'abord, les entreprises modernes ont subi de plein fouet une crise qui semble avoir eu des

conséquences sur l'emploi dès le milieu des années 70 ; ensuite, le poids de la législation du travail, notamment en ce qui concerne l'embauche sur contrat à durée déterminée, était trop fort pour permettre le renouvellement de la main-d'oeuvre. Les entreprises modernes n'ont pas pu jouer la concurrence sur le marché de l'emploi, ce qui a eu pour effet le blocage des embauches de longue durée, et le développement du salariat précaire.

Le problème de la précarisation du salariat ne se pose pas seulement en début de carrière. Il ne faudrait pas croire que les travailleurs expérimentés et parfois instruits sont à l'abri de la précarité, même après avoir accédé au salariat non précaire. Les résultats de nos analyses sur Dakar montrent en effet que, durant les années 80, le déclassement vers le salariat précaire n'épargne ni les salariés ayant un niveau d'instruction élevé, ni les salariés en fin de carrière dans les entreprises modernes, avant même l'âge de leur retraite. Ce mouvement est assez inquiétant dans la mesure où il risque d'être accentué par les mesures déflationnistes dans le secteur public.

IV - Le secteur non enregistré n'a pas pris le relais sur le marché de l'emploi

Les faibles potentialités du marché de l'emploi salarié amènent à s'interroger sur les potentialités de la main-d'oeuvre à créer ses propres emplois. Peut-on trouver du côté de la petite entreprise les solutions au déficit de l'offre d'emploi sur le marché des entreprises modernes ?

A - Les structures traditionnelles de la petite entreprise n'aident pas à son développement

En l'absence de filières techniques dans l'enseignement public et étant donné le faible niveau technologique des entreprises artisanales (le niveau semble encore plus faible à Bamako qu'à Dakar), il semble illusoire de compter actuellement sur une véritable relance de l'emploi par la création de la petite entreprise. La majorité des indépendants n'a pas la capacité de production pour développer l'embauche, tandis que la baisse de la consommation des ménages rend la concurrence plus forte et la création de nouvelles entreprises difficile.

Par ailleurs, le commerce n'a pas une capacité d'absorption considérable en terme d'emplois, malgré son rôle indéniable d'activités de subsistance. Le développement des activités commerciales les plus lucratives tient

essentiellement à la consommation de biens pour la plupart importés, ce qui n'est pas fait pour soutenir la production des biens nationaux, et, partant, la création d'emplois. Les conséquences sont faciles à deviner : en l'absence de croissance des activités nationales, les revenus nationaux diminuent et avec eux la consommation finale des ménages, de sorte que le commerce international lui-même subit le retour du bâton.

A l'opposé du commerce international, subsiste un petit commerce de rue, où les femmes tiennent maintenant une place importante. Ce petit commerce de micro-détail contribue à la distribution des produits alimentaires en provenance des zones maraîchères. On peut se demander, tant est grand le nombre des intermédiaires entre le producteur et le consommateur (certains petits commerçants achètent des produits sur le marché pour les revendre dans les quartiers ou sur le pas de leur porte), si au fond ces activités ne devraient pas être analysées comme des formes de redistribution des revenus plutôt que comme du véritable commerce. Dans le même ordre d'idée, comment interpréter le commerce que pratiquent certaines femmes en ramenant de régions ou de pays (parfois lointains) des produits (pagnes, basins, bijoux, colifichets, etc) qu'elles revendent la plupart du temps à crédit sans jamais être sûres de récupérer leurs dus ? Ce commerce génère derrière lui une longue procession de transactions : l'argent ne cesse de circuler sans qu'on sache très bien où il se fixe.

B - Le salariat conserve une image positive qui rend difficile son renoncement

Rien ne nous permet de dire que l'emploi indépendant constitue l'aboutissement du salariat dans le secteur moderne. L'hypothèse de l'itinéraire tri-phasé chère à la théorie néo-classique (apprentissage de base dans le secteur informel, acquisition de techniques modernes par le salariat, retour au secteur informel par l'emploi indépendant) est totalement contredite par les observations. Non seulement les apprentis ont peu de chances d'accéder au salariat, mais l'accès à l'emploi indépendant ne dépend pas de la formation antérieure au salariat. De plus, les salariés les plus susceptibles d'avoir acquis des techniques modernes (ceux du secteur public et de l'industrie) se sont nettement moins orientés que les autres vers l'emploi indépendant. Cette situation semble être commune à Dakar et à Bamako mais aussi à Abidjan.

A Dakar, ce sont les salariés au statut précaire qui ont le plus de chances de devenir indépendants. En fait, l'emploi indépendant après le salariat semble plutôt subi que choisi. On remarque par exemple que c'est après l'âge de la retraite (55 ans au Sénégal), au moment où la plupart n'ont plus de revenus réguliers (les retraités bénéficiant d'une pension sont très minoritaires au Sénégal) et non pas en pleine force de l'âge (et de travail) que certains salariés deviennent indépendants. Ces 'vieux' salariés ne seraient probablement jamais devenus indépendants en l'absence de crise pendant les années 80.

Parallèlement, les salariés des plus jeunes générations connaissent aussi le passage à l'emploi d'indépendant durant ces années de crise : c'est un phénomène récent symptomatique de la difficulté des jeunes à trouver un emploi salarié non précaire. En somme, les salariés, pour différentes raisons selon leur âge et le moment de leur carrière, semblent ne s'être orientés vers l'emploi indépendant qu'après avoir épuisé leurs ressources sur le marché de l'emploi salarié.

Le salariat projette une image positive : non seulement on n'y renonce que par absence de moyens, mais on tentera d'y accéder dès qu'il s'en offre l'opportunité. Ainsi, l'abandon d'un emploi indépendant en début de carrière a été observé pendant les années 60 pour les générations nées avant 1945, mais ne s'est pas reproduit ensuite dans les plus jeunes générations : sans la crise des années 70 et surtout années 80, il est probable que les jeunes indépendants auraient été plus nombreux à se présenter aux guichets des entreprises modernes. Les règles du marché sont dans ce cas déterminantes : l'accès des indépendants à l'emploi salarié dépend essentiellement de leur niveau d'instruction. Leur expérience professionnelle ne leur donne aucun avantage sur les jeunes chômeurs et apprentis.

En résumé, les règles du marché de l'emploi, fixées par les entreprises modernes, font peu cas de la formation dans le secteur non enregistré. Le salariat stable dans une entreprise moderne est la référence sur le marché de l'emploi urbain, référence à laquelle on se soustrait seulement si les chances d'accès à ce type d'emploi sont limitées du fait d'une conjoncture difficile ou d'un niveau d'instruction insuffisant.

V - Quelles solutions à l'horizon 2000 ?

A Dakar comme dans d'autres villes sahéliennes, on constate que **la crise des années 80 a abouti à une plus grande mobilité sur le marché de l'emploi salarié, à une relative fixation dans le secteur non enregistré, et surtout au chômage des jeunes.** La mobilité de l'emploi salarié n'est pas synonyme de flexibilité, mais de précarisation. Les emplois salariés sont à la fois moins nombreux et moins stables, tandis que la petite production marchande n'a pas pris le relais sur le marché de l'emploi. Quelles sont les conséquences d'un tel changement ?

Les années 90 n'augurent rien de bon pour les économies africaines : le blocage des emplois salariés s'accompagne maintenant de mesures déflationnistes dans le secteur public et para-public dans le cadre des mesures d'ajustement structurel. Les salariés qui offraient précisément l'image de l'emploi stable par excellence, ne sont plus à l'abri des forces du marché.

Mais la situation n'est pas encore arrivée au point où la classe politique au pouvoir ne se satisfait plus de la rente qu'elle perçoit d'une économie sénégalaise moribonde. En fait, il faut bien constater que l'aide internationale, particulièrement au Sénégal, mais aussi dans d'autres pays d'Afrique, est venue combler la différence et a constitué (et constitue encore) une nouvelle rente.

En somme, il n'y a pas de création d'emplois possible sans une réforme des structures du pouvoir. L'indépendance n'a pas abouti à la **formation d'une élite républicaine capable d'assurer une autonomie minimum des structures administratives par rapport au politique.** Même l'entreprise privée est loin d'avoir cette autonomie. Pourtant la condition création d'entreprises modernes et créatrices d'emplois est à ce prix. L'aide que l'on peut apporter aux entreprises n'a qu'un résultat superficiel si un environnement favorable à la production nationale n'est pas créé dans le même temps. Pour cela il faut une véritable volonté politique, renonçant à ses privilèges, et qui assume des réformes depuis le système scolaire jusqu'à la législation des entreprises et du travail, en passant par le système fiscal.

Hormis ces réformes politiques à l'issue incertaine, il nous semble que les solutions à la crise de l'emploi passent par une réforme profonde des structures de formation et d'accession à l'emploi, dans les secteurs autant enregistré que non enregistré. La formation devrait être mieux adaptée aux besoins de l'entreprise de production ou de services. Dans un système éducatif réformé, les filières d'enseignement seraient diversifiées de telle façon que les entreprises

n'aient pas à assumer seules les charges de la formation. La formation des jeunes est en grande partie assurée par les entreprises non enregistrées. C'est un phénomène incontournable qu'il faut valoriser. D'abord, on peut imaginer un enseignement général qui tienne compte de l'orientation des jeunes vers l'apprentissage. Ensuite, plutôt que d'ignorer (de mépriser, au fond) la formation dans ces entreprises, il serait parfaitement possible de la mettre en valeur (notamment auprès des entreprises modernes) en proposant des examens pratiques aux apprentis. Il s'agirait de **sanctionner les niveaux de compétence des jeunes formés hors du système éducatif officiel**, et de leur donner la possibilité d'entrer sur le marché de l'emploi salarié.

On a beaucoup parlé du dynamisme commerçant en Afrique et au Sénégal en particulier. Il est incontestable que le commerce attire beaucoup de monde, même si les espoirs d'enrichissement rapide sont bien souvent déçus. Dans un contexte de baisse de la consommation et du pouvoir d'achat, la recherche des marchés et des clients n'est pas chose aisée. C'est un métier en soi, que les petits entrepreneurs se doivent pourtant de pratiquer en même temps que leur activité productive, et souvent à son détriment. Dès lors, il serait souhaitable de dissocier la fonction productive de la fonction commerçante dans le secteur non enregistré. On peut **imaginer la création de 'marchés d'entreprises': des espaces concurrentiels aménagés en ateliers artisanaux**. Ils seraient situés plutôt en banlieue pour offrir des produits au goût et à portée des consommateurs nationaux (et non des touristes), et de façon à satisfaire la demande intérieure. Le client pourrait s'adresser à un intermédiaire qui connaît les prix et les qualités des produits proposés par les artisans, et qui serait intéressés à la vente; il assurerait de plus la garantie de qualité et des délais de la livraison.

Pour favoriser l'émergence d'une culture de l'artisanat urbain, il serait souhaitable de **faciliter la transmission des ateliers de petite production marchande et du savoir-faire familial**. L'expérience, la formation et la possession d'outils sont des atouts essentiels pour le jeune artisan: la transmission familiale facilite considérablement l'installation pour compte propre, d'autant plus qu'elle s'accompagne de la transmission d'une clientèle. Il est important d'encourager cette transmission, par exemple en subventionnant les entreprises familiales.

Les aménagements du secteur non enregistré, même s'ils nous paraissent nécessaires, n'auront sans doute pas l'impact que peuvent avoir les

investissements dans le secteur moderne. Le secteur non enregistré a beau occuper la majorité de la population active, il ne peut constituer le moteur de la production nationale. La création d'espaces économiques doit passer par la relance de l'industrie moderne, ce qui ne peut se faire, à notre avis, que par une forte impulsion des secteurs contrôlés par l'Etat. **Le retrait de l'Etat du marché de l'emploi, sous l'impulsion des mesures d'ajustement structurel, n'a conduit qu'au chômage des plus jeunes, le secteur de la petite entreprise étant incapable en l'état actuel de son développement de prendre le relais.** Les propositions de réformes de la petite production marchande n'auront que des résultats sur le long terme, car elles concernent essentiellement la formation : il se passera un certain temps, peut-être toute une génération, avant que les pratiques changent dans le secteur non enregistré.

En revanche, les réformes au niveau du secteur moderne peuvent avoir des effets rapides. L'Etat dans la plupart des pays du Sahel reste le principal employeur et pourvoyeur de revenus stables. **Il s'agirait de consolider les bases de l'Etat, plutôt que de les rendre fragiles par une déresponsabilisation excessive dans les secteurs où il joue un rôle structurant essentiel** (énergie, infrastructures, services publics, etc.). L'Etat peut encore servir à la (re)distribution du travail et des revenus. La masse déplacée par l'Etat est telle qu'une réforme de ses structures en faveur du recrutement, ou au moins, du renouvellement de son personnel, ne peut qu'avoir des effets rapides. Des recrutements par les entreprises d'Etat auront des conséquences, certes, sur son budget, mais aussi sur le niveau de la production et de la consommation intérieures.