

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 7

CRÉATION D'EMPLOI ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

par

David Turnham

Les 25 prochaines années verront une augmentation de la population active des pays en développement, particulièrement en Afrique, qui connaîtront une croissance rapide de la main-d'oeuvre.

Pour certains pays, le développement à forte intensité de main-d'oeuvre a été une réussite spectaculaire et on commence à les imiter. Cependant, de nombreux pays doivent redéfinir leurs politiques et programmes, face à l'urgence de la création d'emploi.

Les pauvres et les chômeurs ont tout à gagner d'un développement à forte intensité de main d'oeuvre, mais ils peuvent s'y opposer par crainte des conséquences, à court terme, des réformes.

Des programmes de travaux publics soigneusement ciblés, la mise en place, dès la première phase de la réforme, de mesures relatives à la sécurité alimentaire, ainsi que de meilleures incitations pour les agriculteurs, seront indispensables pour que la réforme soit assurée d'un soutien populaire.

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 7

CRÉATION D'EMPLOI ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

par

David Turnham

2

LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION
SONT CEUX DE L'AUTEUR ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE
L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager des lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

Durant le dernier quart de siècle, la création d'emplois n'a pas tenu une place de premier plan dans les programmes politiques des pays en développement. Dans de nombreux pays, la croissance rapide et soutenue de la population lance un immense défi à la création de nouveaux emplois. Dans un avenir prévisible, près de 90 pour cent des individus faisant leur entrée sur le marché du travail dans le monde, le feront dans un pays en développement. Tout indique que la résolution approximative des problèmes de l'emploi telle qu'elle a été réalisée dans le passé échouera, étant donné la capacité d'absorption chaque fois plus réduite de l'agriculture et les modestes perspectives de nouveaux emplois offertes dans les zones urbaines. Les gouvernements sont moins capables que par le passé de jouer le rôle d'employeur de la dernière chance. Même dans les secteurs d'activité informels, les emplois de survie sont plus difficiles à obtenir. Des politiques existent qui pourraient aider à transformer la malédiction d'une main-d'oeuvre excessive en une véritable bénédiction. Leur mise en oeuvre exigera cependant d'importants changements des pratiques courantes dans les pays en développement et une profonde transformation de l'attitude des pays industrialisés en offrant une plus grande liberté d'accès à leurs marchés.

Table des matières

I. Le défi de la création d'emplois	5
II. Comprendre le problème de l'emploi : quels sont les indicateurs significatifs ?	8
Emploi, salaires et chômage	8
Le chômage des jeunes	10
Le chômage des femmes	12
Emploi et chômage dans les zones rurales	13
III. L'expérience du dernier quart de siècle	14
L'Est asiatique : un compromis politique convaincant	14
Emploi agricole et développement rural	18
L'emploi urbain	25
L'emploi en Afrique sub-saharienne.....	30
IV. Emploi et stratégie du développement	33
Les initiatives des années 70	33
Emploi et Programmes d'ajustement structurel dans les années 80	35
V. Emploi et politiques	36
La résistance aux réformes	36
Cohérence des politiques internationales.....	38
VI. Conclusion	40
Annexe : Les indicateurs de l'emploi : quelques problèmes de mesure	43
Notes et références	47

I. Le défi de la création d'emplois

L'accroissement de l'emploi productif est fondamental pour la réalisation des objectifs sociaux les plus importants, tels que la satisfaction des besoins essentiels et la réduction de la pauvreté. Sauf changements imprévus et fortement improbables dans les transferts de revenu des nations riches vers les nations pauvres et dans l'attitude des riches à l'égard des pauvres, on n'entrevoit pour la grande masse des pauvres du monde aucune autre perspective d'amélioration que celle résultant de leurs propres efforts. La valeur d'échange du travail offert représente un facteur déterminant du niveau de vie des pauvres.

Une utilisation efficace des ressources en main-d'oeuvre constitue également un moyen décisif au service d'un progrès soutenu dans les pays pauvres. En effet, à quelques exceptions près, un développement fondé sur l'utilisation intensive de main-d'oeuvre est la seule voie efficace et durable par laquelle peuvent être simultanément satisfaits les besoins essentiels et les objectifs de croissance. C'est là une leçon récente. Certains des facteurs de développement qui étaient apparemment efficaces dans le passé (efficaces en termes de croissance plutôt qu'en termes d'emploi) se sont affaiblis dans le monde rude mais peut-être plus réaliste des années 80/90 alors que les capitaux internationaux à bon marché n'étaient plus disponibles pour financer des services gouvernementaux en expansion, des infrastructures fortement capitalistiques et des investissements privés mal conçus. Les capitaux internationaux restent encore facilement accessibles aux économies exceptionnellement bien dotées en minerais et autres ressources naturelles, mais de telles économies sont peu nombreuses et se raréfient car la population augmente par rapport aux dotations en ressources tandis que les ressources à coût peu élevé vont en s'amenuisant.

Jusqu'à présent, rares sont les pays ayant réussi à utiliser leur fort potentiel de main-d'oeuvre comme tremplin pour un développement rapide. Beaucoup plus nombreux sont ceux qui présentent des symptômes d'équilibre entre la création d'emplois et la masse des nouveaux venus sur le marché du travail. Si beaucoup de pays ont évité une explosion du chômage ouvert, c'est principalement en raison du fait que les nouveaux venus sur le marché du travail pouvaient s'entasser dans des emplois de survie à basse productivité. Certains gouvernements se montrent encore assez satisfaits d'eux-mêmes au sujet de l'emploi, mais si les expédients ont réussi dans le passé, il n'est pas certain qu'ils obtiennent le même succès à l'avenir. Aujourd'hui, une proportion plus importante de la population est urbanisée et le secteur informel urbain a déjà été fortement mis à contribution pour accueillir un grand nombre de travailleurs dans ces emplois de survie. Les gouvernements eux-mêmes sont de moins en moins capables d'assumer le fardeau financier de leur rôle d'employeur de la dernière chance et désormais on ne peut plus compter sur eux pour absorber les nouveaux venus, dotés d'une formation, qui arrivent sur le marché du travail. Dans les zones rurales, en dépit des migrations, la main-d'oeuvre a continué de s'accroître grâce à une exploitation intensive et extensive des ressources agricoles. Dans de nombreux endroits du monde, la capacité de production des terres a été utilisée à l'extrême ; une grande partie des terres cultivées ne pourront plus soutenir bien longtemps les tensions auxquelles elles sont soumises et elles devront être transformées en forêts ou en herbages plutôt que d'assurer des récoltes intensives. Enfin, si les gouvernements analysaient de plus près ce qu'il advient des revenus de ceux qui occupent des emplois de survie — petits fermiers et ouvriers

agricoles intermittents, travailleurs indépendants et salariés non qualifiés du secteur informel — ils pourraient constater la dégradation des conditions que les données formelles sur le chômage ne traduisent pas.

La plupart des pays en développement continueront, pendant de nombreuses années encore, à connaître des taux de croissance élevés de leur population en âge de travailler. Au cours des 25 prochaines années l'augmentation de la main-d'oeuvre dans les pays en développement ajoutera aux deux milliards de travailleurs de 1990 un milliard environ de nouveaux travailleurs. Rares sont les pays en développement — parmi lesquels la Chine est de loin le plus représentatif — où le taux de croissance de la main-d'oeuvre diminuera. En excluant la Chine, le taux global de croissance augmentera particulièrement en Afrique et au Moyen-Orient¹. Dans un avenir prévisible, les pays en développement devront accroître l'emploi de plus de 2 pour cent par an pour absorber leur surplus de main-d'oeuvre. Cela ne sera pas particulièrement facile à réaliser : durant les 25 dernières années, les pays de l'OCDE ont essayé d'accroître de 1 pour cent seulement par an l'emploi et ils ne sont pas parvenus à éviter une augmentation du chômage de 2 à 3 pour cent vers le milieu des années 60 jusqu'à atteindre un taux moyen proche des 8 pour cent au cours des années 80. L'inquiétude grandissante relative au chômage élevé et persistant a incité l'OCDE et d'autres pays à faire de nouveaux efforts pour mieux comprendre les causes et trouver les mesures permettant de résoudre le problème, y compris l'amélioration de la flexibilité du marché du travail par la formation ou d'autres moyens.

A moins d'une forte accélération de l'afflux de travailleurs migrants, la croissance de la main-d'oeuvre dans les pays développés continuera à se ralentir. Les pays en développement seront par conséquent responsables, pour les 25 années à venir, de la quasi-totalité de l'accroissement de la main-d'oeuvre mondiale. D'ici à l'année 2015, l'Afrique subsaharienne, à elle seule, ajoutera annuellement à la main-d'oeuvre mondiale trois fois plus de nouveaux travailleurs et de demandeurs d'emploi que les pays de l'OCDE, l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique réunis. Le nombre de jeunes² demandeurs d'emploi devrait alors plus que doubler dans beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne et augmenter dans de fortes proportions dans d'autres pays pauvres tels que le Bangladesh, le Pakistan et l'Égypte.

De ce fait, l'autosatisfaction au sujet de l'emploi est tout aussi dangereuse qu'elle est peu justifiée. Le problème de l'emploi doit être placé en tête des questions prises en compte par les programmes politiques. Pourtant, au cours du dernier quart de siècle, la création d'emplois n'a pas occupé une place de choix dans les programmes politiques des pays en développement. Les gouvernements doivent, par conséquent, repenser leur approche du développement et redéfinir un ensemble d'incitations et de clignotants qui influenceront la demande de travail à travers la structure de la production de biens et services, l'investissement, l'acquisition et la mise en place de la technologie. Il est également important de supprimer les obstacles administratifs à une meilleure utilisation des ressources en main-d'oeuvre, par exemple en accordant un traitement plus équitable aux entreprises de petite taille.

La disponibilité immédiate de main-d'oeuvre devrait constituer un avantage pour les pays en développement et un facteur positif de leur performance en matière de croissance. Dans la pratique, l'augmentation rapide de la main-d'oeuvre est le plus souvent considérée comme une malédiction plutôt qu'une bénédiction. En échouant dans la poursuite des objectifs en faveur de l'emploi, les gouvernements, partout dans le monde

— y compris dans beaucoup de pays de l'OCDE qui subissent un chômage élevé — perdent à la fois leur crédibilité et la confiance de leurs citoyens, de telle manière que leur capacité à exercer une gestion efficace est contestée. Dans les pays en développement, comme en témoigne l'histoire des récents efforts de réformes structurelles, la précarité des niveaux de vie des travailleurs marginaux et des chômeurs réduit la marge de manoeuvre du gouvernement et suscite une opposition aux réformes parmi ceux qui devraient en être les alliés naturels.

II. Comprendre le problème de l'emploi : quels sont les indicateurs significatifs³

Dans le passé, la plupart des controverses et des désaccords relatifs au problème de l'emploi ont été provoqués par le manque d'information ou par les ambiguïtés de l'information disponible. Aujourd'hui même, il existe des avis divergents à propos de la dimension et de la nature du problème de l'emploi et des interprétations contradictoires de certains indicateurs concernant en particulier le chômage et le chômage des jeunes.

Emploi, salaires et chômage

Dans beaucoup de pays en développement, spécialement dans les plus pauvres, la sécurité sociale est pratiquement inexistante et l'épargne trop faible pour assurer une sécurité en l'absence d'une source de revenus. Ainsi, la motivation pour conserver son travail (et pour s'y maintenir à tout prix quand le chômage menace) est extrêmement puissante. Le besoin pèse fortement sur les familles pauvres et particulièrement sur les soutiens de famille adultes. En conséquence, il existe une ruée vers les emplois qui frappe toutes les activités non protégées de la concurrence par des barrières à l'entrée, telles que les qualifications, les ressources complémentaires (la terre dans le cas des postulants à des emplois dans l'agriculture) et l'instruction. Il s'ensuit qu'un faible niveau des chiffres du chômage ne devrait pas être considéré comme une preuve claire et évidente de l'absence d'un problème d'emploi.

Une activité de survie indépendante est l'un des moyens habituels grâce auxquels les individus conservent une source de revenus du travail lorsqu'ils sont menacés par le chômage. Dans les pays en développement, l'activité indépendante représente une partie beaucoup plus importante de l'emploi total que dans les pays développés. Cela est dû en partie au rôle joué par l'agriculture familiale ; mais l'activité indépendante est également très représentée dans les zones urbaines. Un rapport récent indique que la part du travail indépendant passe de 37 pour cent de l'emploi urbain total dans le groupe le plus pauvre des pays en développement à 18 pour cent dans le groupe le plus riche. Dans les pays développés, cette proportion est de 6 pour cent seulement⁴. Durant les dernières années, on a observé en Amérique latine un recours au travail indépendant sur une large échelle consécutif à la perte du travail en usine pendant la récession des années 80. En Afrique aussi bien qu'en Amérique latine, on constate un retour vers les zones rurales, une partie du chômage des travailleurs urbains ayant été ainsi exportée vers la campagne, où il est plus facilement « déguisé » sous forme d'une activité agricole de survie sur la parcelle familiale.

Les chiffres du chômage doivent être complétés par l'information relative à l'évolution des salaires réels des groupes de travailleurs les plus affectés par le besoin. Il n'y a eu jusqu'à présent qu'un effort minime en vue de quantifier cet aspect du problème de l'emploi ou d'évaluer les changements dans le temps de l'ampleur de l'emploi de survie ; pourtant, beaucoup d'éléments indirects et partiels révèlent la profonde, envahissante et persistante pauvreté due aux faibles salaires, ainsi que la tendance, dans beaucoup de pays, à une dégradation croissante des salaires au cours des années récentes. Comme on le montre dans l'Annexe (page 43), les problèmes posés par la collecte d'une telle information ont été nettement exagérés. Les données recherchées peuvent être obtenues à partir d'un échantillon comportant une gamme limitée d'activités soigneusement sélectionnées, à partir des enquêtes sur la main-d'oeuvre actuellement réalisées dans de nombreux pays.

L'idée qu'il existe une catégorie d'individus trop pauvres pour se permettre d'être au chômage est certes utile, mais il est également évident qu'aucun besoin, si pressant soit-il, ne garantit qu'on pourra toujours trouver du travail. De plus, même parmi les pauvres, en supposant que dans une famille il y ait plusieurs salariés percevant des revenus, le chômage d'un ou deux de ses membres peut être supporté, au moins pendant un moment. Ainsi, malgré la nécessité absolue de gagner sa vie, les taux du chômage mesurés restent souvent élevés, même dans les pays pauvres — comme c'est le cas partout dans l'Afrique urbaine. On constate également un chômage considérable parmi les travailleurs salariés intermittents, généralement au sein des catégories les plus pauvres, bien que ce type de chômage ne se rencontre que sous des formes occultées par les méthodes d'enquête courantes sur la main-d'oeuvre ; par exemple, des travailleurs agricoles temporaires qui effectuent seulement deux ou trois jours de travail par semaine, ne seront généralement pas considérés comme des chômeurs.

Le chômage est souvent relativement élevé dans les économies en transition à « revenu moyen », peut-être parce que les individus et les familles sont en moyenne davantage capables de supporter les périodes de chômage. Les débuts des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage rentrent également dans ce cadre. Comme il été précédemment noté, le travail indépendant diminue avec l'augmentation du revenu « par tête », particulièrement dans les zones urbaines ; par conséquent le « chômage déguisé » a vraisemblablement moins de chances de se produire.

Quelques pays à revenu moyen connaissent cependant un chômage très faible. Ainsi, la généralisation la plus précise relative au chômage est qu'il est très variable, de moins de 2 pour cent dans un petit nombre d'économies asiatiques jusqu'à des taux frôlant les 20 pour cent dans un certain nombre de villes du tiers monde. Le taux moyen non pondéré du chômage urbain, parmi les 36 pays en développement pour lesquels on dispose de données récentes est de 9.8 pour cent. A l'exception de l'Est asiatique, les taux du chômage paraissent habituellement plus élevés dans les années 80 qu'auparavant.

Le chômage des jeunes

Presque partout, les chômeurs sont principalement des jeunes. Leur taux de chômage est de trois à six fois plus élevé que celui de travailleurs plus âgés et, dans de nombreux pays, les taux mesurés du chômage des jeunes dépassent les 30 pour cent. De plus, la main-d'oeuvre jeune et le chômage sont considérablement sous-évalués du fait que beaucoup de jeunes ne sont inclus ni dans les statistiques de main-d'oeuvre ni dans celles des effectifs

scolarisés. Parmi les jeunes chômeurs, il existe souvent un groupe ayant quitté l'école avec un niveau d'instruction relativement élevé et ne subissant pas une pression immédiate pour accepter n'importe quel type de travail ; pour ceux-là, les possibilités offertes par un travail immédiatement disponible sont sensiblement inférieures aux occasions qui pourraient se présenter après une recherche persistante ou peut-être à un âge plus élevé. Dans le passé, ce phénomène du « chômage des diplômés » a souvent été considéré comme la preuve que le chômage des jeunes est quasi volontaire : des emplois sont refusés afin de poursuivre une recherche d'emplois mieux payés, dans l'administration et les entreprises. On a également longtemps considéré qu'une instruction supérieure était un signe d'appartenance à une famille relativement aisée, capable de financer (à l'opposé d'une famille pauvre dans laquelle on ne peut se permettre de devenir chômeur) une recherche de travail prolongée.

Il est pourtant de plus en plus évident que l'importance d'un tel chômage « de luxe » a été très exagérée. Dans le groupe des jeunes, le chômage affecte aussi bien les moins instruits que ceux qui le sont plus et ceux issus de foyers pauvres autant que ceux provenant de familles aisées. Si habituellement (mais pas toujours) on constate une proportion plus importante de jeunes chômeurs parmi les plus instruits que parmi ceux qui le sont moins, cela peut être expliqué par un début de recherche de travail plus tardif chez les jeunes ayant un degré d'instruction supérieur. Ceux qui ont une instruction moins poussée commencent à rechercher du travail à un âge plus bas, et de ce fait — alors qu'ils sont encore jeunes — ils ont travaillé plus longtemps après leur première entrée, si importante, sur le marché du travail, ce qui n'est pas le cas pour leurs homologues plus instruits.

En résumé, l'interprétation la plus simple des données sur le chômage des jeunes est aussi la plus convaincante — à savoir que, si 30 pour cent d'entre eux sont chômeurs, c'est parce que les emplois, spécialement au niveau du premier emploi, sont particulièrement difficiles à trouver.

Une conséquence de l'interprétation du chômage mesuré à travers le « chômage de luxe » fut d'orienter, à partir du début des années 70, la plupart des travaux analytiques et empiriques vers le cadre plus large des ressources humaines et des origines sociales. On a eu tendance à traiter le chômage comme un problème politique plutôt que social ou économique. Si le chômage est un problème qui affecte les jeunes dotés d'instruction et très largement la population urbaine et s'il est suffisamment important, il existe un potentiel pouvant soutenir activement (ou constituer), une opposition politique. En outre, les familles aisées qui aident leurs jeunes chômeurs peuvent elles-mêmes représenter un groupe favorable aux dirigeants au pouvoir.

Quelque peu paradoxalement, dans les débats d'économistes, les distorsions et les charges imposées par le chômage à une économie ont été — et souvent sont encore — considérées comme résultant des efforts consentis pour satisfaire les groupes de chômeurs (on cite souvent à ce propos l'exemple de l'attribution, en Égypte, de postes administratifs à tous les diplômés) plus que pour endiguer les gaspillages économiques et sociaux directement associés à cette condition. En d'autres termes, le problème n'est pas le chômage, mais la recherche des solutions par les gouvernements.

Ainsi, les données sur le chômage, même là où elles sont disponibles, ont été peu utilisées, soit en tant qu'indicateur social (c'est-à-dire indicateur de la difficulté ou de la facilité d'obtenir un emploi en général, ou pour aider à l'identification de groupes particuliers connaissant des taux élevés de chômage), soit comme indicateur économique

du gaspillage de ressources. Il faut remarquer qu'une attention particulièrement limitée a été accordée au développement de programmes et de politiques spécifiques pour traiter le chômage⁵.

Une étude minutieuse des voies qui mènent à l'emploi les nouveaux venus sur le marché du travail serait une opération extrêmement utile et éclairante. Or, peu d'études ont été réalisées sur ce sujet. Par exemple, dans tous les pays, certains jeunes trouvent du travail dans l'entreprise familiale et d'autres dans une activité de survie indépendante. Mais la facilité d'accès à ces emplois semble varier considérablement d'un pays à l'autre. Il est également plus facile aux travailleurs plus âgés de trouver un créneau dans le travail indépendant, une fois que la base de leur qualification professionnelle et leur expérience antérieure du travail ont été établies. Il est vraisemblable que la grande majorité des nouveaux venus sur le marché du travail, particulièrement dans les zones urbaines, recherchent un emploi salarié. En ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi, la comparaison significative est celle du nombre de jeunes ayant des emplois salariés par rapport à ceux qui sont sans emploi ou qui en recherchent un ; dans des conditions normales, cette comparaison mettra souvent en évidence un important déficit de l'offre par rapport à la demande de tels emplois.

Le chômage des femmes

Les données statistiques indiquent souvent des taux de chômage plus élevés pour les femmes que pour les hommes. Dans de nombreux pays, il existe en outre une réserve occulte de travailleurs potentiels qui ne recherchent pas activement du travail mais qui saisiraient les occasions de travail s'il s'en présentait. Ce groupe comporte essentiellement des femmes. L'expérience montre qu'une amélioration soutenue des occasions et des conditions du travail féminin conduit à une participation accrue. Généralement, ce potentiel caché n'est pas enregistré comme une partie de la main-d'oeuvre, ni indiqué dans les statistiques du chômage. Autant que le chômage recensé, le taux de participation lui-même — particulièrement celui des femmes — a besoin d'être examiné pour mettre en évidence le marasme du marché du travail.

Au niveau des ménages l'accroissement de l'emploi et du revenu grâce à la contribution des femmes est un moyen important de réduire la pauvreté. Néanmoins, pour beaucoup de femmes — particulièrement celles appartenant à des ménages très pauvres — cela conduit à une double charge, car l'activité économique — rémunérée ou non — s'ajoute fréquemment à toutes les autres charges et responsabilités du foyer. Cela montre une fois de plus qu'une utilisation améliorée, plus productive du travail, est au coeur du problème de l'emploi dans les pays en développement.

Emploi et chômage dans les zones rurales

Bien qu'il existe une somme importante d'informations disponibles sur l'emploi, les pays en développement ayant ajouté des enquêtes sur des échantillons de main-d'oeuvre à leurs statistiques générales de base, la plupart des études restent limitées aux seules zones urbaines. Cependant les zones rurales sont bien trop importantes comme gisements d'emplois pour continuer à être ignorées. La pénurie de données sur ces zones s'explique en partie par une question de coûts ; mais il existe aussi quelques problèmes spécifiques à

l'application aux zones rurales de la mesure standard de la main-d'oeuvre. Le type d'enquête et la collecte de données que nous recommandons (voir Annexe) sont plus adaptés que l'approche conventionnelle pour obtenir une information utile concernant ces zones.

A quelques exceptions près, le problème rural est largement un problème de revenus. Le chômage mesuré est faible par comparaison aux niveaux constatés dans les zones urbaines, principalement parce que la forme dominante de l'emploi est l'exploitation familiale qui continue d'en absorber les membres, au moins pour un emploi à temps partiel. La petite entreprise rurale est également un employeur important, quoique, statistiquement, ce genre de travail soit souvent considéré comme faisant partie de l'économie urbaine, car la majeure partie de ces entreprises est concentrée dans de petites agglomérations. Pour ceux qui se trouvent, totalement ou partiellement, à l'extérieur du système d'entreprise familiale (beaucoup de membres de familles sont également engagés en tant que travailleurs salariés intermittents), le chômage partiel est un problème particulier aux travailleurs occasionnels. Là où le travail salarié (autant régulier qu'intermittent) domine — dans les zones rurales, en raison des plantations et des cultures de rente — la situation ne sera pas très différente de celle des zones urbaines. Bien entendu, les travailleurs occasionnels manifestent souvent une forte mobilité, recherchant du travail sur une base saisonnière ou irrégulière dans les zones rurales et, parfois, simultanément dans les zones rurales et urbaines.

Alors que des efforts ont été réalisés dans certains pays pour évaluer le niveau et la tendance des revenus ruraux, particulièrement des revenus agricoles, l'accès facile à des séries de données ou à des indices fiables permettant d'interpréter ces tendances appartient encore au domaine du rêve. Le problème est le même que celui déjà mentionné, à savoir le refus d'assumer la dépense permettant de réaliser un échantillonnage significatif pour obtenir l'information. Il existe souvent des données sur les salaires ruraux (comme il en existe pour les salaires urbains), mais celles-ci proviennent généralement de sources rapidement collectées et se rapportent à une fraction particulière de la main-d'oeuvre organisée. De telles données ne peuvent pas être considérées comme représentatives des tendances des gains pour l'ensemble des populations à faible revenu.

III. L'expérience du dernier quart de siècle

Créer les conditions d'une croissance rapide, à forte utilisation de main-d'oeuvre, dans le monde en développement, est un défi que peu de pays ont relevé avec succès. L'expérience de différents pays au cours des vingt dernières années couvre une gamme allant de quelques grands succès, principalement en Asie de l'Est, à des cas où les problèmes sont aujourd'hui quasiment écrasants par leur ampleur et leur complexité, notamment en Afrique sub-saharienne. Entre les deux se trouvent la majorité des pays, qui peuvent être principalement décrits comme se « débrouillant » dans leur traitement du problème de l'emploi : les gens s'y défendent par eux-mêmes dans un environnement économique qui ne contribue pas particulièrement à la création rapide d'emplois.

L'Est asiatique : un compromis politique convaincant

Les réalisations largement reconnues de ces économies couronnées de succès sont une croissance rapide de la production et une expansion spectaculaire des exportations de produits manufacturés. Cependant, la capacité d'absorber de la main-d'oeuvre tout en transformant les structures de l'emploi et en augmentant les salaires réels constitue, à elle seule, une véritable prouesse. Les « Dragons » (la Corée, Taiwan et les villes-États de Hong Kong et Singapour) ont pratiquement éliminé les problèmes d'emploi, dans le sens où nous utilisons cette expression. Depuis le milieu des années 60, ces quatre économies ont connu une croissance de l'emploi de 3 à 3.5 pour cent, alors que le chômage était tombé à un très bas niveau, généralement de 1 à 2 pour cent et les revenus réels ont augmenté rapidement. Aujourd'hui, la rareté du travail et le rôle des migrants étrangers sont parmi les importantes questions qui se posent à ces économies.

Les revenus réels ont augmenté parce que les travailleurs se sont déplacés vers des occupations requérant un plus haut niveau d'instruction et de qualification. Les salaires réels ont également augmenté dans les occupations non qualifiées, car les employeurs ont payé davantage pour conserver des travailleurs qui, autrement, auraient été attirés par des activités plus lucratives. Pour les travailleurs agricoles (qui sont dans la catégorie des travailleurs les moins payés), les revenus réels ont doublé en Corée entre 1970 et 1980 et ont plus que doublé entre 1980 et 1990 ; dans l'industrie, les travailleurs ont fait encore mieux. A Hong Kong, Singapour et Taiwan, les salaires réels des groupes relativement peu qualifiés ont également augmenté remarquablement vite. Par exemple, à Taiwan, les revenus réels des ouvriers du bâtiment se sont accrus de plus de 8.5 pour cent par an depuis 1975. En outre, dans ces économies, la part du travail dans le revenu n'a pas diminué par rapport à celle des autres facteurs ; c'est pourquoi le revenu a continué à être équitablement distribué, avec 40 pour cent revenant aux familles les plus modestes, taux à la fois relativement important et constant ou croissant avec le temps.

Les responsables politiques de ces économies ont trouvé les moyens d'adopter et de poursuivre l'application de stratégies qui respectent leur dotation en facteurs, une dotation qui, dans aucun de ces pays, n'est particulièrement riche en ressources naturelles et constituée au départ d'une importante part de main-d'oeuvre non qualifiée. Cela fut réalisé au moyen de politiques ayant un impact au niveau macro-économique, sectoriel et micro-économique et de nombreux points communs dans les quatre économies. Les éléments de cette politique incluent : l'accent mis très tôt et de façon continue sur l'instruction ; une politique macro-économique stable soutenant un environnement ouvert au marché, avec des incitations pour les exportateurs, l'investissement, l'acquisition et l'adaptation de la technologie ; à des degrés divers, une énergique intervention pour aider à modeler et donner une orientation à la structure des investissements industriels ; une bureaucratie raisonnablement efficace ; des incitations fiscales efficaces et des programmes de dépenses publiques, y compris des investissements d'infrastructures publiques ; à Taiwan et en Corée, des réformes agraires antérieures s'ajoutant à une attention suivie à l'égard du développement agricole.

Il est essentiel pour établir une structure de production industrielle fondée sur une forte utilisation de main-d'oeuvre de briser les contraintes imposées par les limites du marché domestique. Selon une étude bien connue, en termes de valeur ajoutée, un dollar d'exportation génère environ 50 pour cent d'emploi de plus qu'un dollar de production de biens

concurrent les biens d'importation⁶. Dans le cas de la Corée et de Taiwan l'expansion massive des exportations de biens manufacturés a favorisé le développement de l'emploi dans l'industrie et les activités annexes et accéléré la transformation de l'agriculture.

Les principaux instruments politiques utilisés pour promouvoir les exportations incluent une gestion du taux de change, calculé de façon à éviter une surévaluation de la monnaie vis-à-vis des pays concurrents, des concessions particulières aux exportateurs au moyen de réductions d'impôts sur les équipements, des facilités de crédit à l'exportation et l'accès au capital d'investissement à des taux préférentiels. Le succès de l'exportation est également lié à une politique de fond, qui complète et renforce l'impact des éléments spécifiques et identifiables de l'ensemble de la promotion des exportations. Ainsi, les responsables politiques ont montré de la cohérence dans la mise en oeuvre de politiques générales, notamment les politiques macro-économiques. La confiance des investisseurs et des entrepreneurs dans le maintien de ces politiques renforce leur puissance et encourage l'épargne et l'investissement. Dans ces économies l'investissement a généralement dépassé 30 pour cent du PIB.

L'accent particulier mis sur l'instruction et le développement du capital humain dans les politiques et les programmes de l'Est asiatique a également soutenu l'orientation vers l'exportation. Les exportateurs ont été capables de saisir les occasions de se déplacer vers des marchés et des produits techniquement plus perfectionnés, en puisant dans un réservoir de main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée et maîtrisant toujours mieux la technologie. Bien entendu, le rôle de l'instruction dans une stratégie de développement utilisatrice de travail est bien plus significatif que ses rapports avec l'exportation ne le reflètent. De nombreuses études sur différents groupes (incluant les salariés, les agriculteurs et les commerçants) confirment le taux de rendement élevé des investissements consacrés à l'instruction⁷.

Parmi les Dragons, le soutien important du gouvernement et un étroit contrôle des normes de haute qualité dans l'instruction tire partiellement son origine de l'héritage culturel de ces pays, un héritage qui accorde une grande valeur à l'éducation et une place prépondérante aux gens instruits. Ainsi, les proportions d'étudiants et de diplômés dans l'enseignement secondaire et supérieur continuent d'être bien supérieures à celles constatées dans les autres parties du monde en développement. Ces pays se trouvent également nettement en tête de la liste des pays en développement, classés d'après le nombre d'années d'études par travailleur.

Certains gouvernements de l'Asie de l'Est étaient prêts à intervenir vigoureusement pour éviter des pratiques restrictives et une poursuite agressive par la main-d'oeuvre organisée de revendications salariales. En général, la philosophie législative a tendu vers la minimalisation de la protection obligatoire des travailleurs, la sécurité dans le travail et les avantages sociaux, quoique, comme il est indiqué plus haut, cela n'ait pas empêché une importante augmentation du revenu des salariés. Ailleurs, par exemple en Amérique latine, l'expérience montre que le rôle du travail organisé dans la détermination des salaires peut être excessif.

Des politiques d'emploi apparemment restrictives peuvent être politiquement plus acceptables dans des économies qui ne sont pas envahies par des demandeurs d'emploi d'une extrême pauvreté. En Corée et à Taiwan particulièrement, l'absence presque totale d'une classe de travailleurs très pauvres et sans terre a contribué à éviter une migration massive des campagnes vers les villes et des conditions de vie misérables dans les zones

urbaines. Les améliorations les plus importantes de l'emploi et des revenus, grâce à un investissement plus intensif dans le développement agricole, ont été réalisées en Corée et à Taiwan à la suite des réformes agraires opérées après la Seconde Guerre mondiale. Une structure uniforme de petites exploitations a également facilité le développement des institutions agricoles grâce auxquelles la connaissance technique, les nouveaux investissements et l'infrastructure ont pu être développés, le tout avec une aide importante du gouvernement. A Taiwan, l'agriculture a pu prospérer grâce à l'accès aux fournitures d'énergie, aux communications et à des politiques de décentralisation qui favorisèrent l'éveil de l'industrie rurale, permettant la diversification des sources de revenu et l'émergence d'un revenu non agricole comme principale contribution aux revenus des familles dans les années 70.

On pourrait penser⁸ que les gouvernements d'Asie de l'Est sont plus interventionnistes et directifs dans leur gestion économique que la précédente génération de néo-classiques qui soulignaient l'importance d'une politique de détermination des prix par le marché. Une gestion énergique et clairvoyante, en vue de soutenir le développement de l'industrie, de l'agriculture et de l'instruction et mener à bien les indispensables et importants programmes d'investissement du secteur public, représente une partie de l'histoire du succès de l'Est asiatique. Néanmoins, l'efficacité de certaines interventions est discutable (par exemple, l'effort de la Corée vers la fin des années 70, pour développer l'industrie lourde, la politique de hauts salaires à Singapour vers le milieu des années 80, ou encore les politiques hautement protectionnistes de Taiwan et de la Corée, abritant une agriculture à coût élevé croissant). Le débat sur cette question se poursuit, certains analystes continuant à souligner la supériorité d'un commerce élargi et des politiques macro-économiques sur l'intervention directe pour influencer le choix des investissements⁹.

Le débat se poursuit également sur une autre question, celle de savoir ce que les autres pays en développement peuvent espérer reprendre ou simplement retenir de l'expérience de l'Asie de l'Est. De toute façon, les politiques de l'Est asiatique sont déjà imitées de façon importante, et on constate au moins quelques succès partiels dans plusieurs pays nouvellement industrialisés comme la Malaisie, la Thaïlande, le Chili, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie. L'idée que les marchés mondiaux ne pourraient pas accepter plus d'exportateurs de produits manufacturés a été également contredite par l'expérience au cours de la difficile décennie 80. Malgré les menaces de renforcement du protectionnisme (voir les commentaires ci-après), il y a eu suffisamment d'occasions de satisfaire ce qui — en comparaison avec les Dragons — a été la modeste expansion de la part de marché nécessaire au développement rapide des exportations des exportateurs mineurs, existants et potentiels. Finalement, à ceux qui considèrent le succès comme le résultat des caractéristiques particulières de la tradition culturelle asiatique, il est bon de rappeler que la performance de ces pays est relativement récente et que la période de croissance rapide a été historiquement précédée par de très longues périodes de stagnation et de pauvreté persistantes.

En somme, il apparaît qu'il existe dans plusieurs pays des possibilités d'améliorations importantes, même si la formule exacte du succès est difficile à répéter et même si les résultats restent bien inférieurs à ceux atteints en Asie de l'Est.

Emploi agricole et développement rural

Durant la période débutant en 1965, l'emploi non agricole et la fraction urbaine de la population ont respectivement augmenté en moyenne d'environ 60 pour cent dans les pays en développement à bas revenu et d'environ 50 pour cent dans les pays à revenu moyen. Ainsi, dans de nombreux pays affichant des résultats moins spectaculaires que ceux dont l'expérience a été commentée ci-dessus, il y a également eu des changements importants dans la structure industrielle et l'emploi de la main-d'oeuvre et une augmentation massive de la partie de la population considérée comme urbaine. Malgré cela, l'agriculture reste le principal secteur d'emploi dans à peu près la moitié des pays du monde en développement.

D'une manière générale, les structures de l'emploi et de la production agricoles se subdivisent : certaines d'entre elles s'appuient sur un modèle bipolaire comportant, d'un côté, de grandes exploitations et plantations commerciales et, de l'autre, un secteur de quasi-subsistance composé de petits fermiers pratiquement sans terre ; d'autres systèmes, beaucoup moins nettement différenciés, sont fondés sur l'exploitation paysanne. L'agriculture d'une grande partie de l'Amérique latine est caractérisée par le système bipolaire¹⁰. Au cours des 25 dernières années, dans les pays où une croissance rapide a été obtenue, celle-ci était généralement le résultat d'une production accrue, provenant d'une agriculture commerciale et partiellement mécanisée, concentrée sur des cultures de rente. Les nouvelles techniques et l'investissement (tous deux stimulés par des subventions) ont largement supplanté le sous-secteur de culture extensive de quasi-subsistance et de ménages paysans pratiquement sans terre. L'important mouvement migratoire des campagnes vers les zones urbaines dans la plupart des pays d'Amérique latine reflète, en partie, la réaction des individus à une économie rurale peu prometteuse pour le petit exploitant et le travailleur salarié.

La plupart des économies en d'Asie, de bas ou moyen revenu et à forte densité de population, ont aussi connu un développement agricole rapide — les investissements d'infrastructure et les techniques de la « révolution verte » y furent généralement accessibles à une partie importante de la communauté agricole, incluant autant les petits que les grands exploitants. Cela a contribué à soutenir la croissance de l'emploi rural à la fois dans l'agriculture et dans les activités rurales non agricoles ; un taux de migration des campagnes vers les villes plus modéré en Asie que dans la plupart des pays d'Amérique latine, en est résulté.

Cependant, même dans les pays les plus performants, il est courant que le progrès agricole soit inégalement réparti. Ceci est en partie la conséquence des politiques agricoles, mais aussi un effet des différences de potentiel agronomique et des inégalités d'accès aux marchés et au progrès technique. Les gains ont été les plus élevés dans les régions les plus favorisées par les techniques de la révolution verte, en général les zones irriguées ou à forte pluviosité. D'importantes populations rurales dotées d'une productivité et de revenus très bas sont souvent implantées en dehors des régions favorisées. Les disparités régionales sont une des raisons pour lesquelles, même avec une rapide croissance globale de l'agriculture, il subsistera une forte incitation à la migration en vue d'obtenir de meilleures perspectives d'emploi.

Les biais anti-agricoles. Le retard de l'agriculture est souvent plus important qu'il ne devrait l'être, en raison de politiques défavorables ; parmi elles on peut citer la fiscalité, les politiques de prix et de taux de change qui ont modifié les termes de l'échange interne en

faveur des consommateurs et au détriment des producteurs, et les distorsions dans l'application des programmes d'investissement public. En Inde, par exemple, on estime qu'au début des années 80 les revenus agricoles réels « par habitant » étaient, en moyenne, à peine supérieurs au niveau atteint 20 ans plus tôt et ce en dépit d'un accroissement de la production agricole de 70 pour cent¹¹. Le gouvernement avait isolé le marché domestique du marché mondial ; de ce fait toute augmentation de la production supérieure au taux de croissance du marché interne ne pouvait être absorbée que par des baisses de prix, c'est-à-dire à un transfert des producteurs vers les consommateurs.

Dans les zones de la révolution verte, les conséquences de cette détérioration des termes de l'échange agricole paraissent avoir été largement compensées par la réduction des coûts et les gains de productivité ; mais de telles compensations n'existent pas pour les régions moins favorisées. La productivité stimulée par les investissements publics dans les routes, l'irrigation, la fourniture d'énergie et dans la recherche et l'extension des services, bénéficie aux agriculteurs locaux à un prix bien plus bas que son coût réel. Le crédit rural est également fortement subventionné et dans de nombreux cas d'importantes sommes sont restées impayées par des emprunteurs défaillants (en fait, il s'agit de cadeaux aux débiteurs insolvables). Toutefois, l'investissement public est principalement concentré sur les zones à fort potentiel, au détriment des zones moins favorisées. Les effets de cette forme de discrimination sur l'emploi peuvent être assez subtils. Par exemple, alors que les effets locaux du développement subventionné de l'irrigation permettent des gains importants de production et d'emploi, la production excédentaire des zones irriguées peut gravement réduire les revenus et les perspectives d'emploi d'autres exploitants produisant dans des conditions moins favorables de ressources en eau. Ou encore, la recherche subventionnée par l'État et les activités de conseil peuvent procurer de bons résultats pour des cultures particulières (par exemple, le blé réagissant bien aux fertilisants ou le riz irrigué), mais ces activités profitent généralement très peu au nombre important de petits exploitants s'adonnant aux cultures pauvres (par exemple, le manioc ou le millet en région sèche).

Dans beaucoup de pays, il y a eu des investissements considérables dans l'acquisition de tracteurs, de batteuses et autres matériels modernes permettant d'économiser le travail. La mécanisation prématurée a souvent été stimulée par des crédits subventionnés et des importations hors taxes de machines agricoles, à des taux de change favorables. Une mécanisation appropriée doit survenir à un stade plus avancé du développement agricole, quand la population abandonne la terre créant ainsi un manque de main-d'oeuvre et que le niveau des connaissances mécaniques et techniques locales disponibles augmente. Ce niveau détermine à la fois l'adaptation de la machine et son entretien ; des exemples d'échecs dus à la négligence de ce facteur — particulièrement sous forme de tracteurs rouillés — parsèment le monde en développement des années 60 et 70. Des études récentes concluent néanmoins qu'il pourrait exister un potentiel considérable de substitution peu coûteuse à la main-d'oeuvre comme conséquence d'un progrès technique continu et de l'adaptation du secteur de la construction de machines.

En résumé, on trouve de nombreux cas de soutien gouvernemental à l'agriculture ayant permis de compenser, en partie, les effets désincitatifs créés par un cadre macro-économique défavorable. Cette compensation est néanmoins beaucoup plus efficace pour la production que pour l'emploi. Les subventions ont tendance à favoriser les zones déjà plus productives, à soutenir les investissements en capital plutôt qu'une utilisation plus intensive de la main-d'oeuvre et à être plus accessibles aux grands exploitants qu'aux petits.

S'il est vain d'espérer que la politique soit détournée de l'agriculture, il est essentiel que les agriculteurs puissent opérer dans un environnement où ils ne soient pas défavorisés par des distorsions de prix systématiques. On doit également garder à l'esprit la question du prix du capital public et des services rares fixé de telle manière que ceux qui en bénéficient contribuent de façon substantielle à leur coût.

Interventions ciblées. Au niveau de la collectivité, même lorsque la répartition de la terre n'est pas très égalitaire, les investissements dans des programmes de développement rural bien conçus et dans les infrastructures rurales sont souvent efficaces pour améliorer la production, la productivité et l'emploi d'un large éventail de la population rurale. Tandis que plusieurs types de programmes peuvent être utilisés pour aider des « groupes ciblés » particuliers à faible productivité, et à bas revenus, un système éducatif qui fournit au moins des qualifications élémentaires de base à l'ensemble des enfants est de plus en plus considéré comme la voie la plus efficace pour augmenter les chances des pauvres. Les programmes destinés à fournir une instruction primaire de meilleure qualité à une partie plus importante des enfants dans les zones rurales méritent une priorité absolue, en particulier en Afrique sub-saharienne où les systèmes se sont dégradés pendant les dernières années.

A l'intérieur de cet objectif général, des avantages supplémentaires peuvent être attendus d'un effort particulier destiné à améliorer les conditions d'accès des filles à l'instruction. Ces avantages prennent des formes variées, parmi lesquelles une meilleure gestion de l'économie des ménages et des soins pré et post natals améliorés aux enfants. Il est également évident que des femmes instruites peuvent plus facilement planifier l'espacement des naissances, harmoniser le nombre des enfants souhaités avec la dimension de la famille et éviter les grossesses non désirées.

Des projets de développement agricole axés sur le petit exploitant impliquant des combinaisons de développement de la terre et des cultures, le crédit pour les besoins de l'exploitation, l'infrastructure collective et régionale) sont les types de programmes de développement rural les plus courants et les plus largement appliqués. La main-d'oeuvre sans terre, ou presque sans terre (souvent abondante dans les zones à forte densité de population) peut être employée pour créer une infrastructure peu coûteuse dans le cadre de travaux publics, comme ce fut le cas pour le mouvement Saemul Undong en Corée dans les années 70, le Programme de garantie de l'emploi de l'État de Maharastra (Inde), et les Programmes Kabupaten en Indonésie. La promotion et le soutien des petites activités informelles, ainsi que des fermiers par les établissements de crédit et d'épargne, constitue une autre catégorie de programmes, avec la Grameen Bank au Bangladesh et le Badan Kredit Kecamatan en Indonésie (BKK), parmi les plus connus. Plusieurs programmes et projets spéciaux ont été soutenus par l'aide et par les ONG ; et le résultat en est particulièrement appréciable, dans une moindre mesure cependant en Amérique latine qu'en Asie. Toutefois de nombreux programmes ont échoué en Afrique sub-saharienne, et les problèmes ont tendance à se poser dans ces pays avec beaucoup plus d'acuité (voir commentaire ci-dessous).

L'emploi non agricole. Une industrie rurale à forte utilisation de main-d'oeuvre, alimentée par la demande d'une économie rurale prospère et en pleine expansion fondée sur le développement agricole, est un argument de plus pour accorder une attention particulière à l'agriculture comme élément d'une stratégie d'absorption de main-d'oeuvre. Une part croissante du revenu des entreprises et des emplois non agricoles est également une solution

partielle au problème d'une main-d'oeuvre agricole en expansion, confrontée à des surfaces cultivables en quantités stagnantes ou en régression. Parmi les activités rurales non agricoles, l'industrie domestique et le travail à faible productivité revêtent souvent une importance particulière chez les plus pauvres et ce sont les petits exploitants et les ménages sans terre qui gagnent la plus grande partie des revenus non agricoles : plus de 70 pour cent dans certaines régions d'Asie et 50 pour cent ou plus en Afrique, où l'absence de propriété terrienne n'est pas courante. Par conséquent, la croissance de l'emploi rural non agricole sous de nouvelles formes est particulièrement importante pour les ménages modestes. Le travail non agricole local contribue également à régulariser l'activité et le revenu face à une demande de travail agricole fortement saisonnière.

Tandis que les plans de crédit rural, une infrastructure rurale améliorée (l'énergie et les routes sont particulièrement importantes) contribuent à stimuler l'emploi rural non agricole, le facteur demande est généralement le plus critique. Des études de cas ont été réalisées pour évaluer la relation entre un revenu agricole accru et le développement correspondant des activités non agricoles. Une croissance agricole rapide aide, par son effet stimulant, l'entreprise non agricole, par le biais des dépenses de consommation et des profits agricoles plus élevés, également parce que des gains non agricoles eux-mêmes plus élevés semblent souvent alimenter en retour un investissement agricole plus important. Dans un cas étudié, relatif au développement d'installations d'irrigation dans la région de la rivière Muda, en Malaisie, l'effet indirect d'un développement initial du revenu de l'agriculture fourni par l'investissement dans l'irrigation, a pratiquement induit un gain double du revenu initial, soit un multiplicateur régional de l'ordre de deux. Dans ce cas, les deux tiers du multiplicateur étaient approximativement dus aux demandes plus importantes des ménages agricoles pour des biens et des services et un tiers à l'augmentation des achats pour les activités agricoles.

D'autres études de cas ont fourni des résultats similaires dans le Nord de l'Inde, mais des multiplicateurs plus bas (proche de 1,5) semblent plus typiques pour l'Afrique et l'Amérique latine. Il semble que les différences résultent principalement de : a) en Afrique, la fragilité des relations industrie-agriculture reflétant l'utilisation beaucoup plus limitée d'intrants agricoles, tels que les fertilisants, et de machines agricoles¹², et b) en Amérique latine, la domination de l'agriculture commerciale et d'État, qui semble avoir, comparativement, des liens très faibles avec les communautés locales.

Une production agricole plus importante peut également créer une base pour des entreprises s'appuyant sur les ressources locales et exportant vers les zones urbaines et le monde extérieur et développant ainsi des occasions d'emploi dans de telles industries rurales d'exportation. Le succès spectaculaire de l'agriculture chinoise pendant les années 80 a contribué à créer une remarquable expansion des entreprises rurales dans ce pays. Le nombre de travailleurs employés dans ces entreprises rurales a presque triplé passant de 37 millions en 1978 à près de 95 millions en 1989 et, au sein des ménages agricoles, le revenu de la production provenant des sources non agricoles est passé de moins de 8 pour cent en 1978 à 31 pour cent en 1989¹³. Avec une production agricole s'accroissant très rapidement, de près de 6 pour cent par an, les usines rurales ont été capables d'augmenter leur production sur la base de quantités plus importantes de produits agricoles utilisés comme matières premières (coton, graines oléagineuses, cocons de soie, graines alimentaires, tabac, etc.). Bien entendu, l'expansion fut renforcée par la demande

— combinaison d'une demande locale rapidement croissante pour des produits de qualité, tels que la volaille et le porc, et de la demande de matières premières industrielles, dans certains cas, accrue par les exportations — par exemple, pour les fabriques de soie.

L'importance du rôle que l'agriculture peut jouer comme élément d'une stratégie de l'emploi peut seulement être évaluée à la lumière de la situation du pays. Des cas tels que celui de la Chine confirment cette importance pour le soutien et la diversification de l'emploi rural. En même temps, l'exemple témoigne également du rôle capital d'une demande soutenue hors des zones rurales, provenant à la fois d'une croissance industrielle et urbaine rapide et de l'extérieur par le biais des exportations. Une forte croissance du marché domestique et une demande internationale en expansion sont probablement essentielles si un taux de croissance de l'agriculture supérieur à 4 pour cent doit être maintenu.

L'emploi urbain

Avec les migrants s'ajoutant à ce qui aurait été, de toute façon, une croissance rapide de la main-d'œuvre urbaine, il n'est pas surprenant que le chômage urbain se soit accru dans beaucoup d'endroits et ne se soit résorbé que dans les pays ayant connu une grande réussite. Cependant, le développement de diverses formes d'emplois de survie à bas revenu est souvent beaucoup plus important que le chômage déclaré. En effet, la structure de production bipolaire dans l'agriculture trouve son équivalent dans les zones urbaines, comme il est indiqué par les termes de secteurs formel et informel pour décrire les deux pôles.

Le secteur informel. Le caractère informel est associé à un ensemble de caractéristiques complexes comportant une facilité relative d'accès, un faible niveau technique et capitalistique, l'absence de sécurité dans l'emploi et des activités clandestines ou des irrégularités vis-à-vis du cadre réglementaire et fiscal applicable au travail et à la gestion des entreprises. Un vaste ensemble d'études de cas situe la dimension du secteur informel entre 40 et 60 pour cent de la totalité de l'emploi urbain, avec une part plus importante encore dans les pays les plus pauvres.

La relative facilité d'accès tend à impliquer des salaires bas, peu sûrs, non protégés et des formes irrégulières d'emploi. Cependant, bien qu'il soit dominé par ceux qui tirent de faibles revenus d'emplois indépendants de survie et de travail salarié intermittent, les études indiquent un large éventail de revenus au sein de ce secteur informel. Certains des plus qualifiés parmi les entrepreneurs qui possèdent et dirigent des affaires informelles, gagnent autant sinon plus que les ouvriers d'usine des industries modernes de grande dimension. De nombreux migrants proviennent de familles à bas revenu et la plupart commencent leur vie en ville dans le secteur informel. S'ils ne s'en sortent pas toujours très bien, un grand nombre « se débrouille » suffisamment bien pour ne pas devoir retourner dans leur localité d'origine¹⁴, quoique les rangs des migrants soient également gonflés de travailleurs occasionnels ou saisonniers recherchant des possibilités de travail temporaire.

Le secteur informel souffre du manque de soutien institutionnel et il existe des possibilités de gains d'efficacité dans ses mini-ateliers grâce au crédit, aux services techniques, à la formation et à l'éducation, car ces mini-ateliers manquent à la fois de connaissances et de savoir-faire pour utiliser des techniques avancées. On peut également compter sur des gains potentiels grâce aux réformes réglementaires : là où les coûts sont

trop élevés pour pouvoir s'adapter à un cadre réglementaire et déraisonnablement écrasant, il existe un effet de dissuasion à l'extension de la dimension d'un commerce et à l'investissement par l'augmentation de la base de capital fixe, car les affaires les plus importantes sont plus difficiles à dissimuler aux autorités.

Cependant, les possibilités d'une telle évolution ne doivent pas être exagérées. Avec un abondant afflux de nouveaux travailleurs dû à la croissance démographique et aux migrations rurales, les limites de l'expansion découlent fondamentalement de l'accroissement du revenu et de la production dans le secteur formel dont les ménages consomment les biens et les services du secteur informel et dont les entreprises utilisent des approvisionnements en provenance de ce même secteur informel. Davantage d'efficacité dans le secteur informel devrait permettre à celui-ci une meilleure compétitivité face aux produits du secteur formel et, de ce fait, des gains modestes pour l'emploi total, les productions informelles à forte main-d'oeuvre se substituant à celles du secteur formel moins utilisatrices de travail. Il semble pourtant très vraisemblable que le gain d'efficacité de certaines activités appartenant au secteur informel permette à celles-ci de conquérir des parts de marché sur les entreprises moins performantes du même secteur. Ainsi, les revenus améliorés d'une partie du secteur pourraient l'être au prix d'un chômage accru ou d'une migration nette réduite dans l'autre partie. Cela illustre aussi les limites d'un allègement des contraintes pesant sur l'offre dans un monde manquant d'impulsions provenant du développement de la demande.

Là où existe une croissance soutenue, la distinction entre le caractère formel et le caractère informel disparaît progressivement car les structures de production se transforment en une succession d'unités de dimensions diverses, qui toutes peuvent survivre comme des entreprises efficaces en s'attaquant à des créneaux de marché spécialisés. En pratique, dans la plupart des pays en développement, si les caractéristiques du secteur informel de l'emploi font de l'ombre à l'emploi formel, les différences restent suffisamment apparentes dans une gamme étendue d'activités.

L'emploi dans le secteur public. Dans les activités formelles, la croissance de l'emploi a été entraînée, dans beaucoup de pays, par l'extension du secteur public. L'emploi public a en partie augmenté en réponse à la demande grandissante de services, tels que l'instruction et la santé, mais les gouvernements ont également été contraints d'agir comme des employeurs de la dernière chance (particulièrement pour les demandeurs les plus instruits) et/ou pour procurer des emplois de faveur en récompense à la loyauté au parti. Un usage plus étendu des contrôles et des règlements administratifs a également favorisé l'embauche de fonctionnaires chargés de leur application. Poussés par la suspicion ou l'hostilité à l'égard du secteur privé pour des raisons idéologiques, de nombreux pays ont choisi d'investir fortement dans les entreprises du secteur public.

L'inefficacité de ces entreprises publiques a été mise en évidence par des études de cas réalisées dans plusieurs pays ; une rapide visite des bureaux gouvernementaux « au travail » confirme que beaucoup de fonctionnaires sont utilisés de manière improductive. Des modèles démontrent d'une manière plausible que le maintien de travailleurs employés de façon improductive dans le secteur public comporte un coût élevé en termes de perte d'investissements et de croissance ; dans la mesure où des investissements réduits induisent une économie déprimée, qui pousse les gouvernements à créer de plus en plus d'emplois dans le secteur public, un cercle vicieux se trouve bouclé. La médiocre qualité du service public dans de nombreux pays est également le reflet du faible niveau d'instruction et de

formation de beaucoup de fonctionnaires. En ce domaine comme en beaucoup d'autres, la situation est différente dans l'Est asiatique : le service public y est relativement limité (la part du secteur public dans l'emploi est faible) et le niveau d'instruction y est élevé, particulièrement chez les hauts fonctionnaires.

La croissance rapide de l'emploi dans le secteur public a souvent été associée à une croissance faible du secteur formel privé, de telle sorte que, vers la fin des années 70, dans certains pays, l'administration absorbait près de 50 pour cent de l'emploi total du secteur formel. Dans les années 80, le secteur public est probablement devenu encore plus dominant, parce que les ajustements structurels, destinés à affronter un climat économique international particulièrement défavorable, ont conduit à une diminution sensible de l'emploi et à des salaires plus faibles dans le secteur privé ; dans le secteur public, les réductions de salaires — parfois très rapides, en termes réels, les revenus nominaux augmentant beaucoup plus lentement que les prix — semblent avoir été bien plus courants que les compressions de personnel¹⁵.

L'emploi dans le secteur privé formel. La contribution relativement modeste de ce secteur à l'emploi total et à sa croissance est décevante, d'autant plus qu'il accapare l'essentiel de l'investissement privé et bénéficie d'un soutien substantiel de la part du secteur public. En l'absence d'ouverture sur l'exportation, la lente évolution de la demande domestique — et par conséquent d'un marché potentiel limité — en est généralement la raison principale. Néanmoins, d'importantes distorsions encourageant une forte utilisation de capital dans la production défavorisent également l'emploi. L'aide au capital est réalisée par l'intermédiaire des taux d'intérêt et des subventions d'investissement, ainsi que par des subventions tacites aux importations de biens d'équipement à l'aide de taux de change surévalués et de tarifs préférentiels. Les importantes différences de coût du capital entre les marchés formel et informel du crédit ont été amplement vérifiées, sur le marché informel ; les taux réels ont été souvent de l'ordre de 40 pour cent plus élevés ; de plus les taux du marché formel ont été négatifs pendant des périodes considérables, quoique plus fréquemment positifs au cours des dernières années. L'écart est encore plus important dans les entreprises du secteur public, qui se voient fréquemment accorder des capitaux — en réalité, des dons — provenant directement du budget de l'État.

Le biais en faveur du capital peut être renforcé par les charges et les taxes sur l'emploi. La partie non salariale du coût de la main-d'oeuvre a été estimée à 40 pour cent environ du coût du salaire horaire ouvrier dans l'industrie d'Amérique latine et à 10-15 pour cent en Afrique, l'Asie se situant entre ces deux extrêmes. D'autres interventions sur le marché du travail concernant essentiellement le secteur formel, telles que la garantie d'un salaire minimum et les règles relatives à la sécurité du travail, peuvent également avoir des conséquences significatives¹⁶.

L'action des syndicats, en tant que facteur autonome de la détermination des salaires et de la protection des travailleurs, n'a jamais été bien mise en évidence ; elle tend à s'amenuiser, si l'on considère les baisses importantes subies par les revenus réels du secteur moderne au cours des années 80, dans les nombreux pays qui comptaient une forte présence syndicale¹⁷. Néanmoins, la tendance des grandes entreprises à payer des salaires substantiellement supérieurs à ceux du marché, est l'une des constatations empiriques les

mieux vérifiées concernant les marchés du travail, et cela autant dans les pays développés que dans ceux en développement. Si les syndicats n'exercent pas de pression, quelles sont les causes d'un tel comportement ?

Un certain nombre d'arguments ingénieux ont été avancés pour expliquer pourquoi les entreprises paraissent payer des salaires supérieurs au salaire d'équilibre, dans le but d'accroître l'efficacité et les profits. Une prime salariale permettrait de stabiliser ce qui, sans elle, deviendrait une main-d'oeuvre migratoire ; elle interdit les coûts de réembauche et de nouvelle formation. Des salaires élevés représentent un moyen d'attirer et de retenir des personnes ayant une honnêteté, un sens des responsabilités, etc., au-dessus de la moyenne générale et compatibles avec les qualités requises pour la bonne gestion d'une affaire. Une variante consiste à utiliser le chômage comme une menace de punition pour ceux qui « tirent au flanc », la punition n'étant efficace que si l'emploi perdu vaut plus que n'importe quel autre emploi disponible sur le marché du travail. En effet, en payant des salaires plus élevés pour obtenir un tel résultat, les employeurs évitent une alternative plus chère, celle d'un contrôle plus étroit — les petites entreprises pouvant se permettre de réaliser leurs contrôles à des coûts bien plus modestes, elles se sentiraient moins contraintes à payer des salaires supérieurs à ceux du marché.

D'autres types d'explications accordent plus de poids aux facteurs non économiques. Ainsi, on trouve d'importantes différences de salaires entre les sexes, même sur des marchés apparemment compétitifs, tels que le marché du travail intermittent. Les différentiels traditionnels ou conventionnels semblent également jouer un rôle dans la détermination des salaires des travailleurs instruits par rapport à ceux qui le sont moins, même si l'instruction n'a pas de relation directe avec l'efficacité au travail. L'explication pourrait être qu'autrefois la main-d'oeuvre instruite était souvent beaucoup plus rare qu'elle ne l'est aujourd'hui et que la prime de rareté ne disparaît que progressivement. A l'heure actuelle, on trouve beaucoup de personnes instruites travaillant dans le secteur informel et prêtes à accepter des travaux qui auparavant n'étaient réalisés que par les moins instruits.

Il y a donc beaucoup de raisons pour que les travailleurs présentant des caractéristiques similaires perçoivent des salaires différents selon l'endroit où ils travaillent. Il n'est pas facile de choisir entre ces explications ; ainsi, ce qui n'est au départ qu'une différence coutumière, peut permettre à une entreprise de recruter des employés de plus haut niveau ce qui autorisera la réalisation de gains d'efficacité. Toutefois, la tendance à la baisse rapide des salaires réels dans le secteur formel au cours des années 80, sous la pression des politiques d'ajustement, vient à l'appui de l'idée que les rigidités salariales ne sont pas aussi importantes dans les pays en développement que dans certains pays développés. A certains égards, le resserrement de l'éventail est allé trop loin ; c'est ainsi que le travail « au noir » est actuellement un phénomène très répandu parmi les employés du secteur public.

Au total, les distorsions provoquées sur le marché des facteurs, par les subventions en capital, la législation du travail et le paiement de salaires élevés, peuvent expliquer la faible croissance de l'emploi dans le secteur formel, en raison de leurs effets sur le choix des techniques et de l'échelle de production. Cependant, les causes les plus importantes de cette faible croissance de l'emploi dans le secteur privé moderne, sont très vraisemblablement celles qui exercent une contrainte sur le rythme de développement, dans un sens large, notamment des politiques macro-économiques et sectorielles défavorables, et l'encouragement à une industrie domestique, protégée de la concurrence extérieure avec

des dirigeants et une main-d'oeuvre trop enclins à attendre du gouvernement des subventions et d'autres avantages particuliers. Des politiques inefficaces et erronées, un très faible niveau d'efficacité des institutions de soutien telles que les intermédiaires financiers, la qualité médiocre de l'instruction primaire et de la formation des ouvriers qualifiés et des dirigeants, sont aussi des facteurs qui contribuent à la faible croissance de la production et de l'emploi.

L'emploi en Afrique sub-saharienne

Pendant les 20 dernières années, beaucoup de pays sub-sahariens ont connu des succès limités, autant dans leur développement que pour la création d'emplois. Des taux élevés et croissants d'augmentation de la main-d'oeuvre ont correspondu à des performances très faibles, tant dans les zones rurales qu'urbaines. Il est clair que le continent africain est confronté à des problèmes d'un niveau de difficulté dépassant celui des autres régions. Alors qu'on peut beaucoup apprendre de l'expérience réalisée en Afrique et ailleurs, une réflexion nouvelle au plan conceptuel et des efforts supplémentaires dans la recherche consacrée au problème de l'emploi dans cet environnement plein de défis, sont également indispensables.

L'agriculture, principalement sous la forme de petites exploitations familiales, représente encore, dans la plupart des pays africains, environ les quatre cinquièmes de la population active. Par ailleurs, l'emploi dans l'industrie rurale (généralement dans le secteur des petites entreprises informelles) dépasse fréquemment celui de l'industrie urbaine. Toutefois, depuis la période de croissance significative des années 60, la masse des familles agricoles a connu une stagnation ou un déclin de ses revenus réels. Une estimation « approximative », réalisée par le BIT, évalue la baisse des revenus ruraux à près de 15 pour cent entre le début des années 70 et le milieu des années 80 ; une légère amélioration est intervenue depuis lors.

Des politiques peu judicieuses, incluant une taxation trop ambitieuse du surplus agricole, ont joué un rôle important dans la forte diminution de la production agricole et de la croissance de revenus, mais l'Afrique souffre également d'une pénurie de bonnes terres cultivables et son potentiel agricole est limité. Cela reflète, en partie, l'insuffisance d'une recherche agronomique adaptée. Une importante percée technique à fort impact sur les cultures traditionnelles ne semble pas imminente, pas plus que les perspectives de nouvelles cultures et d'exportations ne sont abondantes. Une extension horizontale de la quasi-subsistance dans les zones nouvelles a pris en charge une partie importante de la population et de l'accroissement de la main-d'oeuvre, mais une grande partie de la terre reste marginale pour la culture et, dans les zones à plus forte densité de population, par exemple au Rwanda, la dégradation des sols est déjà sévère et d'autres ressources sont proches de l'épuisement. Cette détérioration, plutôt qu'un progrès même modeste, est la perspective la plus probable, malgré l'ouverture d'un marché potentiel important aux produits locaux de substitution aux importations. L'objectif consiste à utiliser ce potentiel en conjonction avec une utilisation raisonnable des ressources naturelles.

Les zones urbaines africaines ont été les témoins d'une croissance massive de population, avec un important afflux de migrants ruraux. Néanmoins, fortement handicapées par le manque chronique d'éducation et de qualification, l'extension de l'administration, l'infrastructure urbaine et l'industrie se sont révélées très coûteuses en termes de ressources. Dans le secteur formel, les gains en revenus réels des années 60 et du début des années 70 ont sensiblement diminué au cours des années 80 et la croissance de l'emploi a été ralentie

ou renversée. Dans certains cas, la classe salariée urbaine existante s'est transformée en un groupe de travailleurs indépendants à revenu mixte, s'appuyant plus que par le passé sur les cultures de subsistance et sur les revenus de l'entreprise. Comme l'emploi dans le service public a été de plus en plus limité par le manque de ressources, l'accroissement de l'emploi dans le secteur informel et un retour en zone rurale ont évité des taux de chômage beaucoup plus importants. Toutefois, comme le montrent de nombreuses enquêtes, les villes africaines souffrent d'un chômage très élevé.

Les solutions politiques aux nombreux problèmes de l'Afrique comportent plusieurs éléments. La reconnaissance du fait que l'agriculture continuera d'être la principale source d'emploi et de revenu pour de longues années à venir est cruciale, ainsi que la réforme des politiques, afin d'éliminer les biais persistants à l'encontre des fermiers. De même, tant dans les zones rurales qu'urbaines, les gouvernements doivent investir massivement dans l'instruction et l'infrastructure. Pour les réformes politiques et les investissements sectoriels, les gouvernements africains continueront à dépendre d'une importante aide au développement ; cette aide, elle-même, devra être réformée afin d'intégrer de nouvelles règles dans sa conception comme dans son affectation¹⁸.

Les améliorations de l'administration et de l'efficacité gouvernementale restent cependant la première priorité dans beaucoup de pays. Des ressources, trop souvent limitées, sont dilapidées à la fois pour maintenir une fonction publique pléthorique, favoriser des personnes disposant d'une influence politique, ou mettre en oeuvre des programmes mal conçus et pauvrement sélectionnés et des projets dotés d'une très faible rentabilité. Ici aussi, il n'y a pas de remède immédiat, mais les dirigeants politiques doivent rechercher tous les moyens de réaliser des réformes progressives et durables. Deux principes essentiels consistent, d'une part, à encourager l'investissement du secteur privé par des incitations stimulant les entrepreneurs et l'esprit d'entreprise, et, d'autre part, à déléguer le pouvoir et la décision aux gens eux-mêmes par l'intermédiaire d'institutions communautaires et à encourager les « auto-investissements » fondés sur la communauté.

Une politique destinée à favoriser le développement de l'esprit d'entreprise consiste à créer des opportunités et à stimuler délibérément les mécanismes de marché pour provoquer la réaction des entreprises. Ce sont les entrepreneurs qui sont le mieux à même de déceler et de créer de nouvelles occasions d'investissement, ce qui dépasse les compétences du bureaucrate, du planificateur et de l'économiste. Ce sont eux qui mobilisent et mettent en oeuvre les petites épargnes des familles, des groupes et des communautés et ce sont eux aussi qui créent l'emploi pour les travailleurs pauvres et transmettent les modèles économiques aux générations suivantes. L'Afrique a son potentiel d'entrepreneurs qui pourraient faire face aux défis si l'encouragement et la liberté d'action leur étaient fournis en suffisance.

De même, dans la perspective retracée ici, la communauté locale devrait avoir, de plus en plus, son mot à dire sur l'affectation des ressources consacrées à des objectifs de développement local, particulièrement parce que « l'auto-assistance » constitue probablement la plus importante ressource des années à venir. Cette vision décentralisée de la conception des investissements publics devrait être tirée de l'expérience des communautés locales, qui sont souvent bien mieux en mesure d'identifier les priorités d'investissement et les possibilités d'accroître les revenus locaux que ne le sont les fonctionnaires du secteur public. En Afrique, il est clair que les systèmes de planification bureaucratiques, la réglementation et l'administration qui ont été mises en place pendant la période post-coloniale, ont vécu et

sont pratiquement arrivés « au bout du rouleau », en termes d'énergie, d'idées et d'imagination. De plus, contrairement à l'Asie, en Afrique les avantages tirés de la gestion autoritaire dans les pays à parti unique sont restés très limités. Cela semble également suggérer que les réponses aux problèmes de croissance et d'emploi doivent y être recherchées plus directement auprès des individus eux-mêmes.

IV. Emploi et stratégie du développement

Les initiatives des années 70¹⁹

Les débats relatifs à l'importance de l'emploi et à la nécessité de considérer la création d'emplois comme partie intégrante d'une stratégie de développement ne sont pas nouveaux, pas plus que la conclusion (si abondamment confirmée par l'expérience de l'Asie de l'Est) qu'une utilisation intensive de la main-d'oeuvre et un développement rapide vont de pair. Dans cette perspective, le Programme mondial pour l'emploi, développé sous les auspices du Bureau international du travail au début des années 70, a pris l'initiative d'organiser une série de missions dans des pays variés, incluant la Colombie, le Sri Lanka, le Kenya, les Philippines et le Soudan.

Il y a des différences notables dans les recommandations de ces études par pays, notamment en ce qui concerne le rôle et les responsabilités confiés au secteur public. Cependant, de nombreux résultats sont communs à tous les rapports. En bref, ceux-ci visent :

- (a) l'importance de l'utilisation correcte d'un ensemble de politiques macro-économiques et d'instruments politiques, destinés à renforcer l'épargne, l'investissement et l'exportation et à encourager l'usage efficace de la technologie ; et
- (b) la nécessité et l'opportunité de s'attaquer à un vaste éventail de réformes qui, dans leur totalité, débouchent sur une réorientation radicale des priorités politiques ; les actions mises en exergue incluaient généralement la réforme agraire et de nouveaux programmes de développement rural, y compris des programmes d'emploi rural, le soutien aux petites entreprises et aux activités du secteur informel, l'expansion et la réforme du système éducatif et une formation plus poussée de la main-d'oeuvre, ainsi que des efforts plus importants pour que l'emploi soit pleinement pris en considération dans les décisions d'investissement, tant publiques que privées.

On observe une similitude marquée entre ces recommandations et les principales caractéristiques des politiques adoptées par les Dragons de l'Est asiatique, commentées plus haut. Un point également commun à ces rapports était la reconnaissance du potentiel d'augmentation du taux de croissance économique à travers l'adoption de politiques et de programmes axés sur l'emploi.

Approximativement à la même époque que le Programme mondial pour l'emploi, il y a eu également un épanouissement de ce qu'on peut appeler les approches « pas à pas » de la promotion de l'emploi. Elles concernaient les investissements orientés vers l'emploi et la pauvreté et destinés à aider des « groupes cibles » à faible productivité et des individus à bas revenus. La Banque mondiale, notamment par ses projets de développement rural et urbain, a fourni une contribution substantielle et cette approche a été adoptée par la plupart des

agences d'aide bilatérale. Les gouvernements ont également mis sur pied différents programmes, sans le soutien de donateurs. Comme on l'a vu plus haut, les projets de développement de petites exploitations agricoles, les programmes d'emploi intensif, la promotion et le soutien à l'entreprise informelle et à la petite entreprise par le crédit et l'assistance technique, l'éducation de base ainsi que la formation et l'accroissement de la qualification pour les groupes à faibles revenus, en furent les principales manifestations.

Malgré une réalisation très rapide et un développement prometteur des engagements dans des programmes pour l'emploi et la pauvreté, l'intérêt déclina rapidement à partir de 1974. En particulier, l'importance de ces sujets diminua dans le dialogue politique avec les pays en développement. Ce changement reflétait en grande partie les réactions relativement décevantes des pays en développement à l'égard des stratégies proposées. Ainsi, les études du Programme mondial pour l'emploi conduisirent à un résultat très peu sensible en termes de changement des politiques nationales. De même, on constata chez les agences d'aide une certaine perte de vitesse, dans la poursuite de ces projets « nouveau style ». Alors que beaucoup de projets réussissaient, certains échouèrent et le taux d'échec fut élevé parmi les projets « nouveau style » les plus hasardeux et les plus radicaux, plus spécialement ceux mis en oeuvre en Afrique. Fondamentalement, les projets se heurtèrent aux mêmes difficultés que les stratégies d'emploi, à savoir un manque d'adhésion aux réformes de la part des autorités et des gouvernements concernés.

Emploi et Programmes d'ajustement structurel dans les années 80

Une politique d'ajustement destinée à régler le problème des déséquilibres extérieurs structurels s'avéra indispensable au début des années 80, en liaison avec la baisse des prix des marchandises, la dépression des marchés internationaux, ainsi que la disparition des conditions particulièrement avantageuses auxquelles étaient accordés les prêts étrangers. Le déroulement de la crise était en rapport avec le second choc pétrolier, la récession mondiale et les politiques de taux d'intérêts élevés adoptées dans les pays de l'OCDE. Fondamentalement, cependant, le déséquilibre était dû à la combinaison de divers facteurs à long terme ; s'attaquer à eux exigeait des réformes en profondeur.

Par l'ajustement structurel, les gouvernements ont essayé de stabiliser et de réorienter leurs économies en vue d'accroître leurs exportations (pour d'échapper au piège de l'inefficacité grandissante de la politique de substitution aux importations), afin de stimuler le développement agricole, d'avantager le secteur privé par rapport aux entreprises du secteur public, d'améliorer la qualité de la dépense publique et de donner la préférence au marché par rapport à la réglementation administrative et au dirigisme économique²⁰. Bien que l'ajustement structurel ne soit pas spécifiquement motivé par le désir d'améliorer le sort des pauvres ou de procurer un meilleur emploi aux titulaires de faibles revenus, les politiques recommandées ont cependant beaucoup de points communs avec celles des missions du Programme mondial pour l'emploi des années 70.

Les effets à court terme de réformes aussi rigoureuses ont cependant été souvent défavorables : diminution sensible de la croissance accompagnée d'un chômage accru, recrudescence des emplois indépendants de survie, migration inversée vers les zones rurales et baisse des salaires réels. La diminution des salaires réels a parfois été dramatique et souvent bien plus importante que la diminution du PIB²¹.

Bien entendu, le pari consiste à rétablir la confiance dans la stabilité d'un nouveau régime politique et, aussi, à encourager de nouveaux investissements et un réel engagement en faveur d'investissements à long terme dans le secteur privé. Cela exige du temps. Les conditions ne sont pas encore très stables dans la plupart des pays et de nombreuses réformes ont été appliquées dans une atmosphère de crise.

Le caractère durable des politiques et des programmes d'ajustement n'a pas encore été pleinement démontré. Il subsiste beaucoup d'incertitudes quant aux effets permanents des réformes et, à peu d'exceptions près, les bienfaits des ajustements structurels doivent encore être mis clairement en évidence dans les pays qui les ont entrepris. D'après l'expérience de certains pays d'Amérique latine, par exemple le Chili et le Mexique, il peut se passer cinq années ou plus avant que les mesures commencent à agir d'une manière appréciable sur le développement. Les années 80 sont souvent qualifiées de « décennie perdue », particulièrement en Amérique latine et en Afrique.

Néanmoins, on enregistre des résultats encourageants qui contrebalancent cette vision pessimiste. Le succès de la pénétration sur les marchés d'exportation constitue une partie importante de la stratégie d'ajustement et, jusqu'à présent, les résultats obtenus ont été encourageants. Pendant les années 80, alors que les Dragons réalisaient des exportations qui atteignaient plus de 200 milliards de dollars en 1990 (résultat d'un taux de croissance de 10 pour cent des exportations au cours de la période 1980-1990), d'autres pays devinrent également d'importants exportateurs, en particulier la Chine, passant, en 1990, à la treizième place de l'ensemble des exportateurs, ainsi que le Brésil, la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie. Un progrès significatif a également été réalisé par beaucoup de petits exportateurs, parmi lesquels le Bangladesh, le Chili, la Colombie, les îles Maurice, le Pakistan, le Paraguay et le Sri Lanka. Il semble que tandis que les exportateurs les plus importants et les plus performants s'ouvrent de nouvelles possibilités grâce à l'innovation, ils sont aussi partiellement évincés de certains marchés en raison de la hausse de leurs coûts salariaux et de la concurrence nouvelle d'autres exportateurs bénéficiant de coûts plus bas.

V. Emploi et politiques

La résistance aux réformes

Les expériences des années 70 et 80 montrent qu'on a peu de chances de convaincre du besoin de réformes si la situation ne s'y prête pas. La force et la résistance des intérêts en place est l'une des principales leçons tirées par le BIT des missions des années 70, travaillant sur les stratégies nationales globales pour l'emploi. La plupart des politiques et des changements de politique recommandés par ces missions mettaient fortement en danger les intérêts acquis dont bénéficiaient les plus puissants détenteurs d'avantages dans l'ancien système. Mais, malgré l'intérêt et l'inquiétude du pays pour les problèmes de l'emploi — autrement les missions n'auraient pas été invitées sur place — la situation n'était pas désespérée au point de forcer ou d'ébranler le pays concerné par un type de réforme capable de triompher des droits acquis.

Comme le faisait remarquer un éminent spécialiste du développement, Anne Krueger, lors d'un séminaire de réflexion sur la résistance aux réformes de la part des puissants détenteurs de droits acquis :

« Il est relativement facile d'identifier les bénéficiaires de la stratégie interne de substitution aux importations. Ce sont les politiciens, les bureaucrates, l'armée, les décideurs politiques, les industriels des industries nouvelles et protégées et les travailleurs de ces industries... Cette alliance leur a procuré des rentes au détriment de la croissance en termes réels pour les autres membres de la société, autant dans l'agriculture que dans l'industrie »²².

Cependant, contrairement à la situation des années 70, dans de nombreux cas, la crise récente a été suffisamment sévère pour obliger à la réforme et la conviction qu'il n'existait aucune alternative à ce remède amer a exercé un effet de persuasion. Pour les bureaucrates, l'acceptation peut provenir de la volonté d'éviter des licenciements importants dans leurs rangs ; pour les industriels, elle peut tirer son origine de la prise de conscience du fait que des profits peuvent également être réalisés sur les marchés d'exportation (ce groupe est peut-être le plus facile à persuader des possibilités offertes par une croissance plus rapide consécutive aux réformes et peut aussi tirer avantages d'un interventionnisme plus limité). Les entrepreneurs du secteur informel peuvent actuellement constater les bénéfices rapides d'une plus grande liberté pour obtenir des matières importées ou d'une concurrence plus loyale de la part d'un secteur moins fortement subventionné et protégé.

Autant que la gravité de la crise, les impulsions favorables à la réforme peuvent être renforcées pour une autre raison : l'élan vers une administration plus démocratique, particulièrement en Amérique latine, et une limitation des pouvoirs du gouvernement, par exemple par la privatisation de nombreuses activités et la décentralisation. On espère que la transparence et le processus démocratique pourront favoriser un niveau plus élevé d'efficacité et une certaine réorientation ou une attention plus soutenue du gouvernement au service des intérêts des fractions les plus pauvres de la communauté. Ces mouvements proviennent de la prise de conscience croissante qu'on ne peut plus considérer le gouvernement comme l'ange gardien, éclairé, de l'intérêt national. Plus exactement, la plupart des gouvernements reflètent les intérêts de leur notables les plus nantis et influents, vraisemblablement ceux qui résistent aux réformes.

Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que les pauvres et les chômeurs — principalement les jeunes chômeurs — soient les alliés naturels des réformes, cela peut ne pas être le cas dans la pratique. En effet, il leur arrive de s'opposer à ces réformes. Dans des sociétés de plus en plus démocratiques, les pauvres et les chômeurs doivent être convaincus qu'un programme de réforme leur offre leur meilleure chance de participer et de bénéficier d'une économie en développement. Une publicité pour bien souligner que la création d'emplois est le principal objectif du processus de réforme serait certainement fort utile. La mise en oeuvre de programmes spéciaux pour fournir quelques avantages immédiats le serait encore plus. La fourniture d'aliments et autres types d'assistance constituent l'une des formes d'intervention les plus évidentes ; les programmes de travail rural et urbain pour les chômeurs en sont une autre. Le Fonds social d'urgence de Bolivie est un exemple récent de programme ayant obtenu un certain succès avec des mesures de ce type²³. Un effort accru pour étendre au secteur privé l'instruction et l'assistance en soutenant la formation des jeunes est une autre mesure d'action immédiate. Par-dessus tout, un effort pour soutenir et développer les améliorations des systèmes de récolte pour les petits exploitants agricoles (lié à une réforme des prix) est souvent l'élément le plus déterminant. Il est évident que ces efforts doivent être comparables avec les contraintes budgétaires, mais ce sont des actions qui doivent être prioritaires.

Cohérence des politiques internationales

Comme dans les années 70, le soutien international aux politiques de réforme des années 80 a joué un rôle important, en particulier le soutien des institutions internationales. Ainsi, l'aide au développement a été importante au cours des années 70 dans son effort d'application de politiques axées sur l'emploi (à un moment où l'environnement politique général n'était pas souvent très orienté en ce sens) ; elle a également influencé les efforts d'ajustement structurel des années 80.

Il est évident, cependant, qu'en dépit d'un certain succès en Asie et dans certaines parties de l'Amérique latine et de l'amélioration du niveau de richesse et de revenu dans le monde développé, le soutien de l'aide au développement est insuffisant. Pour l'Afrique en particulier, il est clair qu'un large volume d'aide restera encore longtemps nécessaire, si on veut surmonter les problèmes fondamentaux provenant des carences de l'instruction, du manque d'infrastructures et de l'absence de techniques bien adaptées (particulièrement dans l'agriculture).

On constate également un manque de cohérence dans les politiques adoptées par les principales économies de marché du monde industrialisé à l'égard du monde en développement. En particulier, les pays développés ont répugné à supprimer les entraves au commerce qui jouent un rôle capital dans la lutte pour résoudre les problèmes d'emploi et de développement. En effet, une dangereuse tendance protectionniste paraît assez évidente parmi les blocs et les nations commerciales les plus importants, comme en témoignent, par exemple, le fréquent recours aux mesures « anti-dumping » et les restrictions sous forme de quotas appliquées par la Communauté européenne. L'absence de progrès dans l'élimination des barrières commerciales qui existent depuis longtemps dans l'agriculture et le textile — barrières qui limitent sérieusement les chances de certains pays en développement exportateurs — est également décourageante. Comme le souligne un autre Cahier de politique économique du Centre de Développement (Goldin et van der Mensbrugge, 1992) commentant l'importance des négociations actuelles du GATT dans l'Uruguay Round : « Le problème pour les pays industrialisés est de mettre leurs actes en conformité avec leurs paroles et de se libérer du carcan dans lequel ils se trouvent actuellement enfermés. »²⁴

Dans les pays en développement, l'idée que les marchés mondiaux de produits manufacturés ne pourront pas accueillir un nombre de participants (ou de volume de marchandises) toujours plus important sans susciter un réflexe protectionniste sur les marchés à destination des pays de l'OCDE, a exercé pendant longtemps des effets négatifs. Les prévisions d'exportation pessimistes ont jusqu'à présent été contredites par le succès obtenu par beaucoup de pays en développement malgré l'environnement commercial difficile des années 80. En effet, la performance réalisée par les exportateurs des pays en développement, au cours de cette décennie, offre un remarquable témoignage sur l'ouverture du système commercial mondial.

Néanmoins, les dirigeants politiques des pays en développement devraient, à juste titre, rester vigilants pour ce qui concerne la fermeté de l'engagement des pays développés à préserver l'ouverture de l'environnement commercial. A beaucoup d'égards, la résistance aux réformes structurelles dans les pays en développement reflète des inquiétudes semblables à celles des opposants à la liberté du commerce dans les pays développés, c'est-à-dire la

menace pour les emplois et une insécurité économique grandissante. Il est évident, en effet, que les exportations de produits manufacturés utilisant une forte part de main-d'oeuvre en provenance du monde en développement, malgré le fait qu'elles contribuent généralement à un niveau de vie plus élevé, peuvent rendre précaires un nombre significatif d'emplois ouvriers non qualifiés dans l'industrie²⁵. L'objectif des dirigeants de l'OCDE est de transformer ces menaces en avantages en améliorant la qualité de la main-d'oeuvre par la formation, tout en créant un environnement politique favorable à une forte croissance et à la création de nouveaux emplois pour les travailleurs qualifiés. Au début des années 90, cependant, il est facile de comprendre le manque de confiance et de cohérence politique, lorsque les partisans des changements structurels, de l'aide au développement et des politiques économiques libérales sont confrontés aux porte-parole de ceux qui sont exposés à un chômage élevé et croissant que les gouvernements semblent incapables de contrôler.

Il est bon de rappeler que, pendant l'« âge d'or » des années 60 et du début des années 70, le monde industriel a connu une croissance de quelque 5 pour cent par an — contre 3 pour cent environ ces dernières années, et cela en liaison avec une très rapide expansion du commerce international. Comment ramener la croissance aux niveaux plus élevés atteints dans le passé est un sujet qui dépasse les limites de ce *Cahier*, mais il est évident qu'une croissance faible associée à un chômage élevé dans les principales économies de l'OCDE sont des facteurs défavorables au développement du reste du monde, ne serait-ce que parce que cette situation encourage les avocats de l'autarcie nationale ou régionale et des politiques anti-libérales.

VI. Conclusion

Les performances spectaculaires dans les domaines de l'emploi, des exportations et de la croissance obtenues par les Dragons asiatiques ont été durables pendant un quart de siècle, incluant les années 80, alors qu'une grande partie du monde en développement était plongée dans les problèmes de la dette et souffrait d'un chômage en augmentation et d'un déclin des revenus réels. L'expérience de l'Est asiatique peut également être interprétée comme une démonstration pratique de l'efficacité des politiques et des stratégies qui furent proposées, à quelques détails près, dans les années 70, par les études par pays réalisées dans le cadre du Programme mondial pour l'emploi. Des efforts ont été accomplis dans plusieurs pays pour encourager la stratégie et les politiques qui ont conduit à de tels résultats, mais beaucoup de gouvernements doivent encore reconsidérer leur approche du développement à la lumière de l'urgence pressante de la création d'emplois.

Placer une économie dans la course à la croissance rapide de l'emploi et du développement implique la prise de mesures correctives, en mettant l'accent sur les nombreux éléments qui varieront d'un cas à l'autre. Un environnement macro-économique stable est fondamental pour créer un climat de confiance chez les entrepreneurs et les investisseurs et pour promouvoir une épargne importante ; sans cela, des changements structurels rapides et durables deviennent impraticables. Les politiques destinées à encourager les exportateurs, à faciliter le développement des exportations de produits manufacturés et à échapper au piège d'une inefficacité croissante de la substitution aux importations sont essentielles pour un développement industriel à forte utilisation de main-d'oeuvre. Les réformes de la fiscalité et de la gestion destinées à améliorer des services administratifs trop centralisés, pléthoriques

et inefficaces et des entreprises publiques dévoreuses de ressources, sont souvent impératives pour libérer des ressources en vue d'utilisations prioritaires, dans les secteurs public et privé, y compris l'instruction et l'infrastructure physique. Une dernière tâche d'ordre général consiste dans l'élimination de la négligence et de la discrimination à l'encontre de l'agriculture.

En Afrique, particulièrement, l'agriculture aura besoin d'être la clé de voûte de la création d'emplois et cela pour une longue période ; les politiques destinées à promouvoir un développement agricole rapide mais durable doivent impérativement constituer la préoccupation principale des gouvernements. Cela implique des efforts pour développer la technique, pour réparer, entretenir et construire une nouvelle infrastructure rurale et de lourds investissements dans un système d'éducation primaire de bonne qualité. Avant tout, les gouvernements doivent apprendre à laisser les mécanismes de l'économie de marché fonctionner dans un cadre de libre fixation des prix agricoles d'intrants et de vente, où ce sont les exploitants qui prennent les décisions ; ils doivent accepter de jouer un rôle de soutien mais de second plan afin d'encourager les collectivités rurales à décider elles-mêmes de leur propre destin par la prise de décisions communautaires autonomes.

Si la situation de crise régnant dans beaucoup de pays en développement a ouvert la voie à des réformes radicales, le résultat immédiat de celles-ci est le plus souvent le bouleversement, la pauvreté et le chômage. Dans l'effort de mise en place des conditions nécessaires au progrès à long terme, l'expérience montre qu'il est vital, comme partie intégrante de la conception d'une nouvelle approche, d'atténuer les effets défavorables sur les groupes les plus vulnérables de la société. Cela est possible grâce à la création, à court terme, d'occasions de travail et de formation au moyen d'investissements ruraux et urbains consacrés à des programmes de travail et d'activités soigneusement ciblés. Ici aussi il est possible de s'appuyer sur les expériences réussies dans de nombreux pays ayant réalisé de tels programmes.

Annexe

Les indicateurs de l'emploi : quelques problèmes de mesure

En matière de politique d'emploi — comme dans tous les autres domaines — l'existence de données précises et pertinentes est essentielle. Cependant, en ce qui concerne l'emploi, la base des données est scandaleusement incomplète. En effet, si les pays en développement accordent généralement une attention limitée aux problèmes de l'emploi, c'est en partie en raison de la carence de telles données. La difficulté principale est probablement l'obligation de recueillir auprès des ménages et des entreprises une partie importante des informations les plus significatives au moyen d'enquêtes spécifiques. Cependant, vu l'importance des objectifs de l'emploi, les dépenses pour obtenir les données nécessaires sont minimales. L'absence de données peut aussi refléter un manque d'adhésion à l'idée que la création d'emplois est la clé de voûte de la politique et de la stratégie de développement.

Il existe pourtant des marques d'une préoccupation plus importante puisque de plus en plus de pays en développement réalisent des enquêtes sur des échantillons de main-d'oeuvre et recueillent d'autres informations relatives au travail. Ainsi, alors que vers la fin des années 60 on ne comptait que dix pays en développement (y compris de très petits États) ayant réalisé d'une façon régulière des enquêtes sur la main-d'oeuvre ou sur les ménages, à la fin des années 80 ce nombre atteignait environ la trentaine. Dans ce groupe, les pays d'Asie et d'Amérique latine sont bien représentés, bien qu'il n'existe généralement pas de données concernant les économies à planification centralisée comme la Chine, la Corée du Nord, le Vietnam et Burma. En Afrique, les quelques enquêtes réalisées jusqu'à présent se sont fréquemment limitées aux zones urbaines ou à la capitale.

De telles enquêtes sur la main-d'oeuvre ont fourni quantité d'informations utiles, en particulier en ce qui concerne les changements des structures de l'emploi, le rôle des femmes, des jeunes et des autres groupes présentant un intérêt spécifique, ainsi que sur certains aspects du chômage également. Toutefois, leur contenu est fortement influencé par des questions qui sont plus directement en rapport avec les économies de marché des pays industriels développés, alors que d'autres données, plus utiles et significatives dans le contexte des pays en développement, ne sont ni demandées ni collectées. Jusqu'à présent, les pays développés ont largement dominé les conventions de mesure — conventions qui sont établies, par exemple, conformément aux résolutions adoptées par la Conférence internationale des statisticiens du travail, sous les auspices du BIT — et la nécessité d'une harmonisation internationale des données recueillies est en soi une force puissante. En outre, les pays développés et les agences internationales ont fréquemment offert leur assistance pour réaliser des enquêtes sur la main-d'oeuvre, en fournissant expertise et financement.

Quelles sont les catégories les plus importantes de données manquantes ? D'abord, comme on l'a mentionné dans ce *Cahier*, il est extrêmement important de recueillir des informations qui mettent en évidence la structure évolutive des revenus réels des travailleurs

à bas revenu. Cela pourrait être réalisé par des enquêtes sur les revenus des travailleurs salariés des petites et moyennes entreprises (y compris agricoles) avec des observations suffisamment nombreuses pour différencier les groupes urbain et rural, hommes et femmes, afin que des séries de données séparées puissent être établies pour ces groupes. Il existe évidemment d'autres groupes de travailleurs — en particulier parmi les indépendants et dans les entreprises familiales — qui disposent également de faibles revenus. Mais il est difficile de recueillir des informations sur ces activités et il est évident que ces fractions du marché du travail sont étroitement liées, de sorte que la mesure des revenus des salariés dans les petites entreprises permettrait d'obtenir un indice général adéquat. De telles données pourraient être obtenues à l'occasion d'une enquête conventionnelle sur la main-d'oeuvre, avec des questions posées aux travailleurs salariés sur la dimension des entreprises dans lesquelles ils travaillent et — pour ceux qui sont employés comme salariés dans de petites entreprises — leur revenu.

Les informations relatives à la dimension et la forme de l'entreprise (gouvernementale, société publique et entreprise privée) sont très importantes pour d'autres raisons, comme l'est aussi l'information relative à l'emploi fournie par les chefs d'entreprise indépendants. On constate ainsi que l'emploi intermittent (différent de l'emploi régulier), dans les rares enquêtes qui collectent une telle information, par exemple, en Inde, est extrêmement significatif pour repérer un groupe d'anciens travailleurs au chômage.

En ce qui concerne la mesure du chômage, l'approche conventionnelle de la main-d'oeuvre, reposant exclusivement sur des questions relatives à l'activité pendant une « semaine de référence » (le chômage étant seulement mesuré pour ceux qui sont sans travail pendant toute la semaine, une seule heure de travail suffisant à exclure une personne de cette catégorie), écarte d'importantes formes de chômage partiel, particulièrement chez les travailleurs intermittents. Des données additionnelles sur le travail partiel sont, par conséquent, importantes pour étoffer et compléter les mesures conventionnelles du chômage.

Enfin, certaines questions se posent concernant la définition de la main-d'oeuvre. L'activité de la main-d'oeuvre est assez aisément cernée dans les économies industrielles développées, où l'emploi est dominé par le travail rémunéré, exécuté dans des postes de travail hors domicile. Cela est nettement moins valable dans les pays en développement, où l'entreprise domestique — y compris l'entreprise domestique agricole — constitue plus la règle que l'exception et où une grande part de l'activité, particulièrement celle des femmes, contribue aux revenus du ménage, mais d'une façon quelque peu indirecte. Bien qu'il ne soit pas très facile de distinguer entre les activités non marchandes, purement domestiques (telles que faire la cuisine et s'occuper des enfants) et les autres travaux, le résultat des enquêtes expérimentales indique clairement que cette distinction peut être respectée si les questions posées et les instructions données aux enquêteurs sont suffisamment précises²⁶.

Un problème connexe — qui, dans certains pays, représente le facteur le plus important, influençant les données disponibles sur la participation des femmes — a été la classification d'après l'activité principale autodéclarée. Avec cette procédure, un grand nombre de femmes au foyer autodéclarées sont omises, quoiqu'elles réalisent une importante somme de travail, particulièrement dans les ménages agricoles. De même, sont également exclus par cette approche ceux qui peuvent être classés comme étudiants ou retraités ou simplement comme « ne cherchant pas de travail » et, par conséquent, ne faisant pas partie

de la main-d'oeuvre. Le dernier problème mentionné affecte particulièrement le dénombrement des jeunes au chômage (et dans la population active) et des femmes les plus âgées. Ces ambiguïtés doivent également être traitées avec une attention particulière dans la rédaction des questions et des instructions aux enquêteurs.

Si le point de vue adopté dans ce *Cahier* à propos de l'importance de l'emploi est accepté, il ne peut exister d'objection valable à la prise en charge des statistiques supplémentaires nécessitées par l'adoption de tous les points indiqués ci-dessus. Cependant, afin de mieux comprendre et mesurer les différents problèmes de l'emploi, il n'est pas nécessairement vrai que plus d'informations soient réellement nécessaires sur tout. Notre principale conclusion est plutôt que les autorités doivent être conscientes de l'intérêt des questions posées et des utilisations qui seront faites des réponses. En particulier, en reconnaissant les contraintes inhérentes ou les limites d'enquêtes d'une à deux heures, renouvelées et coûteuses, chacune des questions possibles doit être soigneusement évaluée pour son utilité, afin que les questions prioritaires soient sélectionnées et celles de moindre importance éliminées. De même, on peut s'interroger sur la tendance que manifestent de plus en plus de pays en développement à imiter l'approche des pays développés dans l'organisation d'enquêtes sur une base trimestrielle. Un examen de la façon dont ces informations sur l'emploi sont utilisées confirmera que, pour la plupart de ces utilisations, des enquêtes annuelles conviendraient parfaitement avec des enquêtes trimestrielles (par exemple pour évaluer les effets des facteurs saisonniers en agriculture) réalisées une ou deux fois par décennie seulement. Ici aussi il existe des possibilités d'économie, qui pourraient être consacrées à recueillir des informations vitales sur les revenus.

Notes et références

1. Les données citées plus haut, ainsi que d'autres témoignages et études, commentés dans le texte, sont — sauf mention contraire — fondés sur un ouvrage plus important : TURNHAM David, 1993, *Emploi et développement : un nouveau bilan*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
2. Dans les analyses de l'emploi, les jeunes sont généralement définis comme les personnes âgées de 15 à 24 ans.
3. Cette section du *Cahier* est extraite en grande partie de TURNHAM, 1993, *op. cit.*, chapitres 1 et 2.
4. Voir LOUFTI Martha, 1991, « Le Travail indépendant en Europe », dans *International Labour Review*, vol. 130, No. 1, Bureau international du travail, Genève.
5. Il existe de nombreuses illustrations institutionnelles de ces tendances. Par exemple, le Programme mondial pour l'emploi du Bureau international du travail accorde peu d'attention au chômage dans ses importantes et influentes études par pays et dans d'autres travaux des années 70. En effet, au milieu de la décennie, « les besoins humains essentiels » étaient le thème principal de son message sur le développement. Quand la Banque mondiale a récapitulé une décennie de travail opérationnel de recherche sur le thème de la pauvreté et du développement humain dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1980, on n'y trouvait qu'une seule référence au chômage, sous la forme d'un paragraphe sur le chômage chez les personnes diplômées (voir page 51 du rapport cité). Plus récemment encore, dans le premier rapport sur le développement humain (PNUD, 1990) et le nouveau rapport de la Banque mondiale (*Rapport sur le développement dans le monde*, 1990), relatif à la nouvelle pauvreté, pratiquement rien ne concerne le chômage.
6. Les données citées sont fondées sur les résultats d'études dans neuf pays ; voir KRUEGER Anne O., Hal B. LARY, Terry MONSON et Narongchai AKRASANEE (eds) (1981), *Trade and Employment in Developing Countries: Individual Studies*, University of Chicago Press for the NBER, Chicago.
7. Voir PSACHAROPOULOS George (1988), "Education and Development. A Review", *The World Bank Research Observer*, vol. 3, No. 1, janvier, pp. 99-116.
8. Voir BRADFORD Colin I., Jr. (1986), "East Asian 'Models': Myths and Lessons", dans LEWIS John P. et Valeriana KALLAB (eds) (1986), *Development Strategies Reconsidered*, publié pour le Overseas Development Council, Washington, par Transaction Books, New Brunswick, New Jersey.
9. Voir par exemple l'analyse de Pack sur le développement industriel à Taiwan, dans RANIS G., (ed.) (1992), *Taiwan, From Developing to Mature Economy*, Westview Press, Boulder, Colorado.
10. Les « exploitations familiales agricoles ont été de beaucoup les grands absents dans les... structures agricoles », d'après DE JANVRY A. et E. SADOULET (1989), "Investment Strategies to Combat Rural Poverty: A Proposal for Latin America", *World Development*, vol. 17, No. 8, pp. 1203-21.
11. QUIZON Jaime et Hans BINSWANGER, 1986, "Modeling the Impact of Agricultural Growth and Government Policy on Income Distribution in India", *The World Bank Economic Review*, vol. 1, No. 1, Banque mondiale, Washington, D.C., septembre.
12. Il est aussi suggéré que l'industrie rurale en Afrique est lente à réagir aux opportunités en raison d'un manque de matières premières et de produits qui ne peuvent être acquis localement — voir BERTHÉLEMY Jean-Claude et Christian MORRISSON (1987), *Manufactured Goods Supply and Cash Crops in Sub-Saharan Africa*, Reprint Series, No. 4, Centre de Développement de l'OCDE, Paris. Également, la densité de population rurale plus faible, typique de l'Afrique, peut décourager la création de villes rurales comme centres de services et de commerce.

13. Les données sont extraites du *Statistical Yearbook* de la Chine pour 1990. La couverture de l'emploi dans les villages et les entreprises communales (tableau 9.59) a changé en 1983 ; une correction d'ensemble fondée sur la couverture de 1983 a été effectuée sur les données de 1978. Les statistiques relatives au revenu des ménages agricoles sont extraites du tableau 8.26 de la même source.
14. Les gains sont dus, en partie, à la capacité des ménages de combiner différents types de revenus plus facilement que dans les zones urbaines (ou combiner des revenus agricoles avec des revenus urbains) ; les besoins de base peuvent être mieux assurés dans les villes, comparativement au milieu rural dont le revenu et la subsistance sont dominés par quelques récoltes incertaines.
15. Ainsi un récent article sur les dépenses militaires en Amérique latine indique qu'en 1980, alors que les dépenses diminuaient dans la plupart des pays, l'emploi militaire continuait d'augmenter. Voir MENDELSON FORMAN Johanna, "Development of Civilian Information and Expertise on Military Affairs", projet d'article présenté lors de l'atelier de l'OCDE sur les dépenses militaires dans les pays en développement, OCDE, Paris, 1-2 février 1993.
16. En ce qui concerne ce dernier point, un article récent estime que la législation restreignant les droits des employeurs à renvoyer les employés en Inde et au Zimbabwe contribue dans une large mesure à réduire l'emploi de main-d'oeuvre dans les grandes entreprises industrielles, en moyenne de 17.7 pour cent et de 25.2 pour cent respectivement. Voir FALLON Peter R. et Robert E.B. LUCAS (1991), "The Impact of Changes in Job Security Regulations in India and Zimbabwe", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, No. 3, pp. 395-413.
17. Cependant, les syndicats peuvent disposer d'une forte influence comme représentants du travail organisé dans la lutte politique pour combattre les réformes économiques et, à ce propos, leur rôle a été beaucoup plus qu'important au Brésil ou en Argentine et dans quelques autres pays. Voir HORTON Susan, Ravi KANBUR et Dipak MAZUMDAR (1991), *Labour Markets in an Era of Adjustment: An Overview*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers (WPS) No. 694, Banque mondiale, Washington, D.C., mai.
18. Sur ce point et d'autres, voir la discussion dans TURNHAM David (1992), *Vers un développement durable en Afrique rurale*, Cahiers de politique économique du Centre de Développement de l'OCDE, No. 6, Paris. L'exposé, fondé sur une large variété d'expériences, est repris sous la forme des 16 « principes de Francistown », du nom de la ville où ils ont été formulés, comme conclusion d'une réunion des spécialistes et des praticiens les plus expérimentés d'Afrique.
19. Cette section est extraite, presque dans sa totalité de l'exposé de TURNHAM, 1993, *op. cit.*, chapitres 4 et 5.
20. Dans le contexte de l'Amérique latine, cette politique d'ensemble est décrite par Williamson, comme le « consensus de Washington ». Voir WILLIAMSON John (1990), "The Progress of Policy Reform in Latin America", *Policy Analyses in International Economics*, No. 28, janvier, Institute for International Economics, Washington, D.C.
21. Le récent rapport d'Horton *et al.*, *op. cit.*, fondé sur une série d'études dans 12 pays, soutient que les réductions de salaires réels peuvent avoir été extrêmement importantes, d'où une chute de la demande domestique qui a bloqué la reprise.
22. Voir son exposé aux pages 155-156 de BERG Elliot (ed.) (1988), *Policy Reform & Equity: Extending the Benefits of Development*, A Sequoia Seminar, ICB Press, San Francisco, Californie.
23. Voir GRAHAM Carol, "The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund" (1992), *World Development*, vol. 20, No. 9, pp. 1233-1251.
24. GOLDIN Ian et Dominique VAN DER MENSBRUGGHE (1992), *La Libéralisation des échanges : quel enjeu ?*, Cahiers de politique économique du Centre de Développement de l'OCDE, No. 5, Paris.

25. Voir WOOD Adrian (1991), "How much does Trade with the South Affect Workers in the North?", *The World Bank Research Observer*, vol. 6, No. 1, pp. 19-36, janvier ; voir également l'étude à paraître, du même auteur, intitulée *North-South Trade, Employment and Equity*, devant être publiée par les Éditions Clarendon en 1993.
26. Voir ANKER Richard, M.E. KHAN et R.B. GUPTA (1987), "Biases in Measuring the Labour Force. Results of a Methods Test in Uttar Pradesh, India", *International Labour Review*, vol. 126, No. 2, mars-avril, pp. 151-67.