



12^e Réunion régionale africaine

Johannesburg, Afrique du Sud, 11-14 octobre 2011

AFRM.12/P.6

Discussion thématique parallèle

Thème n° 3: L'emploi rural, le développement industriel et la transformation structurelle comme moyen d'accès au travail décent

Objectifs et champ d'application

Dans le cadre de l'examen à mi-parcours de l'Agenda du travail décent (ATD) en Afrique, la présente note d'information s'appuie sur des publications et rapports clés du BIT pour s'interroger sur la thèse selon laquelle l'emploi rural, le développement industriel et la transformation structurelle sont des composantes essentielles d'un programme global pouvant faciliter la transition vers le travail décent¹. Elle plante le décor de débats d'orientation majeurs dans ce domaine, met en avant le rôle du BIT dans l'aide aux mandants et soumet quelques questions à la discussion des participants à la conférence.

Le contexte: Les limites du discours classique sur le développement

Dans le discours classique sur le développement, l'emploi rural est généré par des activités agricoles impliquant la production de cultures vivrières et de cultures de rente. L'hypothèse (souvent implicite) est que l'essence d'une stratégie de développement consiste à transférer la main-d'œuvre «superflue» et peu productive des zones rurales vers des activités industrielles urbaines. Ce transfert est ainsi considéré comme la marque à la fois du développement industriel et de la transformation structurelle qui favorisent le travail décent.

En Afrique et ailleurs, l'évolution des économies nationales ne correspond pas forcément aux prévisions de la théorie classique du développement. La transition et la transformation productive tant attendues des zones rurales vers les zones urbaines n'ont pas eu lieu. Comme le relève judicieusement le rapport du Directeur général (p. 66) à cette conférence:

Près de la moitié de la population d'Afrique du Nord et pas moins des deux tiers de celle d'Afrique subsaharienne vivent et travaillent dans des zones rurales. Malheureusement, la plupart des ruraux pauvres, et particulièrement les femmes et les jeunes, exercent des activités qui se rattachent principalement au segment d'emploi informel et peu productif de l'économie rurale, à la fois dans l'agriculture de subsistance et le travail salarié agricole, et dans des emplois indépendants non agricoles.

¹ BIT (2011a), BIT (2011b), BIT (2011c).

En plus de ces réalités structurelles, beaucoup, si ce n'est la plupart des économies d'Afrique subsaharienne, ont connu la persistance d'un secteur manufacturier de taille moyenne, qui n'a pas réussi à jouer un rôle moteur en termes de création d'emplois productifs. Au contraire, le secteur des services a joué un rôle majeur dans la création d'emplois. En outre, les politiques passées ont péché par une relative négligence du secteur agricole. Au lieu de déplorer le phénomène de la «désindustrialisation», il faut trouver les voies et moyens d'assurer une création d'emplois durables et productifs en Afrique qui ne corresponde pas forcément aux modèles classiques du développement industriel et de la transformation structurelle.

Le contexte: Transition vers un nouveau cadre d'orientation pour l'emploi rural, le développement industriel et la transformation structurelle

Etant donné que l'emploi rural restera une caractéristique durable de nombreuses économies africaines, au moins au cours des deux prochaines décennies, l'accent devrait être mis sur l'amélioration de la productivité et du niveau de vie des travailleurs ruraux. Cela supposerait une stratégie favorisant la diversification agricole et une croissance tirée par le secteur des services dans des domaines tels que les TIC. Il est de plus en plus évident au niveau international que le développement des segments productifs du secteur des services, plutôt que d'être considéré comme une régression, peut avoir un impact considérable sur la croissance totale du PIB et, par conséquent, stimuler la création d'emplois.

Des politiques de zonage et d'utilisation des terres qui encouragent l'implantation de sites industriels dans les zones rurales et périurbaines représentent un autre moyen de sortir d'une mentalité axée sur des activités manufacturières basées en zone urbaine. A l'évidence, de telles politiques ne seront efficaces que si les gouvernements nationaux sont capables d'exploiter les ressources appropriées pour financer des investissements dans la modernisation et le développement d'infrastructures qui améliorent la connectivité rurale. C'est ici que le continent africain a un énorme défi à relever compte tenu des lacunes infrastructurelles plutôt importantes qui prévalent dans la région.

De nombreux Etats africains ont inscrit comme cible dans leurs stratégies de développement national l'amélioration du niveau de vie des travailleurs ruraux. C'est par exemple le cas du Malawi, de la République-Unie de Tanzanie, de l'Ethiopie, du Libéria et du Nigéria. Certains pays africains ont effectivement adopté une stratégie de diversification agricole. L'Ethiopie et le Rwanda en sont deux exemples pertinents. Ces deux Etats ont cherché à positionner la diversification agricole comme un élément clé de leurs cadres nationaux de développement. L'Ethiopie s'est imposée comme un des plus grands exportateurs mondiaux de fleurs coupées, pendant que le Rwanda a rompu avec sa dépendance traditionnelle vis-à-vis de la production et de l'exportation de café bas de gamme et opté pour la diversification avec la production et l'exportation de café de spécialité. Dans les deux cas, les conséquences en matière d'emploi ont été considérables. Dans le cas de l'Ethiopie, les estimations préliminaires suggèrent qu'un doublement des exportations de fleurs coupées au cours des cinq prochaines années (plausible au regard de la croissance récente) rapporterait environ 500 000 emplois directs et indirects ².

Dans le cas du Rwanda, près de 5 000 emplois directs ont été créés jusqu'en 2010 du fait de la transition vers la production et l'exportation de café de spécialité. La priorité accordée à la création d'emplois directs sous-estime l'impact plus indirect de la transition vers le secteur du café de spécialité sur la vie d'environ 500 000 caféiculteurs. Parce que

² BIT (2011b: chap. 6).

les exportateurs de café de spécialité reçoivent sur le marché international un prix supérieur à celui du café bas de gamme, ils peuvent offrir un meilleur prix aux agriculteurs. Il se trouve que le prix au producteur a été multiplié par 2,3 entre 2004 et 2008³.

Le secteur des services, en particulier le segment des TIC, présente aussi le potentiel nécessaire pour jouer un rôle majeur dans la création d'emplois, la transformation structurelle et l'amélioration du niveau de vie des ruraux pauvres. Comme l'a montré l'expérience kényenne, l'application innovante de la technologie du téléphone mobile a considérablement amélioré la connectivité rurale et créé de nouvelles possibilités d'emploi⁴.

Un nouveau cadre stratégique pour l'emploi rural, le développement industriel et la transformation structurelle: Le rôle du BIT

Les conclusions sur la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté qui ont été adoptées à l'occasion de la 97^e session de la Conférence internationale du Travail (2008) ont donné pour mandat au BIT de s'impliquer davantage dans le développement rural. Un rapport présenté lors de la 310^e session du Conseil d'administration (mars 2011) proposait une nouvelle stratégie pour renforcer l'appui du BIT aux mandants dans le domaine de l'emploi rural. Cette stratégie appelle une approche multidimensionnelle tournée vers l'entrepreneuriat rural et les entreprises, les activités génératrices d'emplois, le développement des compétences, la mise en place d'une sécurité sociale, la santé et la sécurité au travail, l'amélioration des normes de travail, celle des rares données rurales, une attention particulière portée au travail des enfants, aux jeunes et aux femmes.

Au-delà de la priorité accordée à l'emploi rural, le BIT s'engage aussi dans des activités de renforcement des connaissances sur les stratégies sectorielles, ainsi que dans des analyses de politiques macroéconomiques, ce qui établit un lien entre la diversification agricole, le commerce, le développement industriel et la transformation structurelle. Cela implique un travail au niveau des pays en Afrique et ailleurs, où une gamme d'outils et de techniques sont utilisés pour identifier les secteurs prioritaires dans la création d'emplois productifs. Ces secteurs couvrent à la fois l'agriculture, l'industrie et les services.

Dans le travail effectué au niveau des pays sur la politique macroéconomique, notamment par plusieurs pays africains, la conclusion clé est que la priorité traditionnellement accordée à la stabilité macroéconomique n'est pas suffisante pour permettre aux Etats d'avoir un impact positif sur la transformation productive des économies nationales. Il est possible pour les responsables des politiques macroéconomiques de devenir des agents de développement actifs sans manquer à leurs obligations en tant que garants de la stabilité. Les interventions clés qui sont du ressort des autorités monétaires et des ministres des finances, telles que l'accroissement de l'accès aux finances, le maintien de taux de change réels stables et compétitifs et la mobilisation de ressources nationales afin de soutenir l'investissement dans les infrastructures, peuvent

³ BIT (2011b: chap. 6).

⁴ A. Bhavnani *et al.*, 2008: «The Role of Mobile Phones in Sustainable Rural Poverty Reduction», 15 juin, Division de la politique TIC, Nations Unies, New York.

beaucoup contribuer à lever des obstacles rédhibitoires sur la création productive à la fois dans l'agriculture, l'industrie et les services ⁵.

Le BIT dispose d'un vaste champ de possibilités pour aider les mandants dans l'amélioration des salaires, des conditions de travail et de la durabilité écologique des activités du secteur non agricole. Par exemple, malgré de meilleurs revenus dans le secteur des fleurs coupées en Ethiopie, la plupart des emplois créés sont saisonniers et de courte durée, la main-d'œuvre est à dominante féminine et le secteur suscite des préoccupations quant à sa durabilité écologique. Le BIT peut utiliser ses connaissances et son expertise en matière d'interventions favorables à l'emploi pour améliorer les salaires et les conditions de travail, ainsi que ses connaissances en technologies vertes pour promouvoir la capacité des mandants à mettre en œuvre l'Agenda du travail décent dans le secteur non agricole.

Quelques suggestions de questions à débattre

1. La notion de «désindustrialisation» en Afrique déprécie-t-elle les acquis de la diversification agricole qui a caractérisé les stratégies de développement d'un certain nombre de pays de la région?
2. Est-ce réaliste (si oui, à quel point?) d'espérer que dans un délai raisonnable des nations africaines, généralement de taille moyenne, enclavées et à ressources limitées seront en mesure d'appliquer, sur le modèle est-asiatique, une stratégie de croissance et de création d'emplois basée sur une combinaison de l'IDE et de l'exportation de produits manufacturés? Pouvez-vous proposer quelques politiques alternatives et pragmatiques?
3. Comment le BIT peut-il aider au mieux les mandants de la région Afrique à élaborer une stratégie globale en faveur de l'emploi rural, du développement industriel et de la transformation structurelle en vue de mettre en œuvre son Agenda du travail décent?

⁵ Sur la base du *Compte-rendu d'un atelier d'échange sur la politique macroéconomique, les stratégies sectorielles et l'économie informelle*, Département des politiques de l'emploi, BIT, Genève, 21-23 sept. 2011.

Références

- BIT (2011a): *Renforcer l'autonomie des peuples d'Afrique grâce au travail décent: rapport du Directeur général*, douzième Réunion régionale africaine, Johannesburg, 11-14 octobre.
- (2011b): *Croissance efficace, emploi et travail décent en Afrique: une nouvelle vision s'impose*, Secteur de l'emploi, Genève, octobre.
- (2011c): «Unleashing rural development through productive employment and decent work: Building on 40 years of ILO work in rural areas», Commission de l'emploi et de la politique sociale, Conseil d'administration, 310^e session, Genève, 11 mars.