

Pour un plein-emploi décent en Afrique : réflexions sur la garantie d'emploi

Policy Report 2023/01 (Français)

Ndongo Samba Sylla

Fondation Rosa Luxemburg, Dakar



Policy Report

Open Society University Network Economic Democracy Initiative

RÉSUMÉ

Cet article plaide pour une stratégie de développement reposant sur la mobilisation des ressources domestiques, et notamment sur le plein-emploi décent, en lieu et place de l'approche dominante qui consiste à faire de la création d'emplois un objectif dérivé de la croissance du tissu productif existant. A cette fin, l'auteur recommande la mise en place d'une garantie d'emploi dans les pays africains dans la même veine que les travaux inspirés de la Théorie Monétaire Moderne (MMT) qui défendent sa désirabilité et sa faisabilité dans les pays périphériques. Toutefois, l'article insiste sur l'importance d'adapter cet instrument de politique publique à des contextes où le sous-emploi est une réalité plus prégnante que le chômage au sens strict. Le cas du Sénégal est mobilisé pour mettre en évidence la pertinence de ce type programme, les spécificités contextuelles qui devraient être prises en compte et la manière dont il pourrait être mis en œuvre.

Mots clés : *Chômage, Emploi, Secteur Informel, Théorie Monétaire Moderne, Afrique, Sénégal.*

LISTE DES ILLUSTRATIONS

(voir Annexe)

Tableau 1 : Indicateurs du marché du travail pour l’Afrique sub-saharienne (2005-2020)

Tableau 2 : Indicateurs du marché du travail pour le Sénégal

Tableau 3 : Création nettes d’emplois dans les secteurs moderne et informel au Sénégal (2001-2009)

Tableau 4 : Simulation d’un financement de la « phase II » d’une garantie d’emploi sur la base du critère de 1% du PIB nominal.

Figure 1 : Projections de la population mondiale et de celle de l’Afrique subsaharienne (2022-2100)

Figure 2 : Projections population active potentielle (15-64 ans) en Afrique subsaharienne et dans le monde (2022-2100)

Figure 3 : Croissance du PIB réel (%) et évolution du PIB réel par habitant (dollars constants 2015) du Sénégal (1960-2021)

Figure 4 : Le taux d’inflation au Sénégal (1970-2020)

Figure 5 : Evolution du ratio salaires minimums mensuels à temps plein/PIB nominal mensuel par habitant (1980-2020)

Figure 6 : Evolution des salaires minimums mensuels et de l’inflation au Sénégal (1980-2020)

1. Introduction

La plupart des pays que l'on considère généralement comme « pauvres » ne le sont pas objectivement parlant, c'est-à-dire lorsque l'on tient compte de leur potentiel économique. Ils disposent souvent de ressources humaines et matérielles abondantes leur permettant d'assurer les conditions d'une vie décente à leurs populations. Seulement, la manière dont ils ont été insérés dans le système capitaliste, notamment durant la phase coloniale, et les contraintes que leur impose le système économique et financier global ne leur ont pas permis jusque-là de mettre leur potentiel économique au service de leurs populations qui vivent dans la pauvreté pour la plupart. Ces pays dits pauvres sont en réalité « sous-développés ». Leur « sous-développement » se manifeste notamment par le gaspillage de la ressource économique la plus abondante à leur disposition : leur force de travail. Leurs travailleurs sont majoritairement au chômage ou dans des emplois peu productifs alors qu'une minorité d'entre eux évoluent dans des emplois productifs de nature extractive qui répondent davantage aux besoins de l'étranger qu'à ceux de l'économie domestique. Pour ces pays, le défi du « développement économique » consiste en la résorption de la sous-utilisation de la main-d'œuvre à travers la création en masse d'emplois productifs. Tel est notamment le défi auquel fait face le continent africain. Malgré les intentions et les efforts parfois louables des gouvernements, la situation des travailleurs, notamment des plus jeunes, demeure préoccupante. Leurs réponses jusque-là sont beaucoup trop timides par rapport à l'ampleur du problème. Souvent, leurs stratégies de promotion de l'emploi sont tributaires de l'idée discutable que, dans les conditions actuelles, plus de croissance économique = plus d'emplois décents = moins de chômage. Or, même si la croissance économique est au rendez-vous et significative, elle ne crée généralement pas un volume d'emplois décents suffisamment important pour avoir un impact durable sur la sous-utilisation de la force de travail. De plus, les programmes publics d'emploi, quand ils existent, ont souvent une échelle réduite. (UNDP 2010 ; Dadzie 2013).

En lieu et place de l'approche dominante qui fait de la création d'emplois un objectif dérivé de la croissance économique (du tissu productif existant), cet article plaide pour une stratégie de développement reposant sur la mobilisation des ressources domestiques, et notamment sur le plein-emploi décent – c'est-à-dire la pleine mobilisation des capacités de travail dans des emplois socialement utiles offrant une sécurité économique. Pour une telle stratégie, il existe un instrument indispensable qui ne figure pas encore dans la palette des programmes d'emploi des gouvernements africains : une garantie d'emploi.

Un programme de garantie d'emploi (ou programme d'employeur en dernier ressort) est une composante essentielle de toute stratégie de mobilisation des ressources domestiques (Kregel 2009). L'idée est que le gouvernement garantisse un emploi rémunéré au salaire minimum à toute personne en âge de travailler qui souhaite travailler à ce taux. Les personnes intéressées seraient embauchées telles qu'elles sont (avec les caractéristiques productives qu'elles ont) et là où elles vivent.

Elles auraient droit à des possibilités de formation professionnelle et à des avantages sociaux. En principe, les emplois offerts ne devraient pas concurrencer le secteur privé. Ils seraient ciblés autour d'activités susceptibles d'améliorer les capacités productives et les services communautaires. Les communautés elles-mêmes, dans chaque localité, dans un cadre inclusif, détermineraient les besoins en termes de création d'emplois. L'État interviendrait principalement pour fournir le financement et la supervision technique nécessaires. A la différence des autres programmes d'emplois publics - comme le recrutement temporaire dans le cadre de travaux publics et de programmes de création d'emplois directs - la garantie d'emploi crée un droit juridiquement contraignant au profit des personnes éligibles (Ayala 2022).

La garantie d'emploi est un pilier important de la Théorie monétaire moderne (MMT) (Tcherneva 2021). Selon la MMT, derrière l'idée d'une garantie d'emploi il y a la reconnaissance non seulement que le chômage occasionne des pertes économiques importantes, en marge de ses conséquences psychosociales et politiques, mais encore qu'une économie capitaliste (tirée par l'investissement privé) ne peut pas garantir le plein-emploi à moins que l'État n'intervienne pour offrir des possibilités d'emploi à ceux qui se retrouvent involontairement au chômage. Par ailleurs, la MMT lie la garantie d'emploi à la question de la souveraineté monétaire. Partant de la monnaie comme un monopole public, elle souligne que le prélèvement d'impôts et de taxes crée du chômage qu'elle interprète comme une situation de demande non-satisfaite d'emploi rémunéré dans l'unité de compte de l'État. La garantie d'emploi, selon la MMT, est l'instrument qui permet de matérialiser la promesse constitutionnelle du « droit à un travail » et qui fait passer le salaire minimum de norme légale nominale à une norme nationale effective (pour les travailleurs sans emploi, le salaire minimum est de zéro). Elle a l'avantage d'être « une approche de dépense minimale en faveur du plein-emploi. » (Mitchell 2017: 60) La MMT va donc plus loin que les approches économiques hétérodoxes promouvant une stratégie de « développement centrée sur l'emploi » (*employment-centred development*) qui ne défendent pas nécessairement un programme de garantie d'emploi (Pollin et al. 2006 ; Heintz et al. 2008).

L'intérêt que la MMT peut revêtir pour les pays périphériques est de deux ordres. D'une part, la MMT montre que les pays qui émettent une monnaie fiat peuvent financer eux-mêmes tout ce qui s'achète dans leur propre unité de compte, ce qui inclut la main-d'œuvre au chômage. Ils font face à une contrainte d'inflation/de ressources réelles plutôt qu'une contrainte financière. Dans les faits, tout ce qui est possible d'un point de vue technique et matériel au niveau national est finançable dans la monnaie nationale. Autrement dit, les pays africains émetteurs de monnaie fiat n'ont pas de contrainte financière intrinsèque pour les projets requérant des ressources humaines et matérielles disponibles sur place (Sylla, à venir ; Sylla 2023). D'autre part, la MMT fait du plein-emploi et de la stabilité des prix deux objectifs complémentaires plutôt que conflictuels. La garantie d'emploi, au-delà de permettre le plein-emploi, agit aussi comme un instrument de stabilisation. Le pool d'emplois garantis est censé fonctionner comme un stock tampon qui fluctue avec l'activité

économique. Ces emplois permettent la mise à disposition de nouveaux biens et services. Comme ils ne sont pas censés concurrencer le secteur privé et que leur rémunération est fixe, ils ne créent pas de pression inflationniste (Mosler 1997-1998 ; Mitchell 1998).

Cet article plaide pour une garantie d'emploi dans les pays africains (Philip 2012). Il s'inscrit dans la même veine que les travaux inspirés de la MMT qui défendent sa désirabilité et sa faisabilité dans les pays périphériques (Wray 2007 ; Kaboub 2007, 2012 ; Tcherneva 2012 ; 2020 ; Murray & Forstater 2013). Toutefois, il insiste sur l'importance d'adapter cet instrument de politique publique à des contextes où le sous-emploi est une réalité plus prégnante que le chômage au sens strict, notamment en raison de la prévalence des emplois de survie. Un programme de garantie d'emploi digne de ce nom, qui paie un salaire de base décent, aura vraisemblablement une taille plus importante dans les pays périphériques que dans les pays riches.

En effet, pour l'humanité entière, l'emploi salarié offrant une sécurité économique n'a jamais été la norme sous le capitalisme. C'est plutôt l'exception. Selon l'Organisation Internationale du Travail (2021), 53% de la population mondiale n'a accès à aucun filet de protection sociale (83% en Afrique). En d'autres termes, 4,1 milliards de personnes sont dans une situation d'insécurité économique préoccupante. En dehors des pays riches, notamment de leurs travailleurs mâles blancs, la condition la plus répandue, notamment chez les femmes, est celle d'indépendant dans le secteur informel (auto-employé et aide familial). Dans de tels cas, l'expression même de marché de travail n'est pas adaptée, étant donné l'impossibilité de séparer l'offre de la demande de travail¹. Les travailleurs salariés dans les pays périphériques évoluent souvent au sein des entreprises du secteur informel et des ménages. Du coup, ils bénéficient rarement d'une protection sociale satisfaisante. En Afrique, seuls 7,3% de la population en âge de travailler est légalement couvert par un système de couverture sociale complet (BIT 2021 : 56)². Dans un tel contexte, les chômeurs ne sont pas nécessairement les travailleurs plus vulnérables car pour beaucoup de travailleurs sans filets de protection sociale le « chômage ouvert » (zéro heure ouvrée durant la période de référence) n'est pas une option. Ce qui explique que la pauvreté y soit plus corrélée au sous-emploi qu'au chômage (Sylla 2013). Le fait que le chômage ouvert ne soit pas la forme la plus répandue de sous-utilisation de la force de travail à la périphérie doit donc être pris en compte dans la conception et la mise en place d'un programme de garantie d'emploi.

Le reste de cet article est organisé en cinq parties. La section 2 montre que la croissance économique en Afrique est ordinairement incapable de créations nettes d'emplois décents et qu'il est vain d'espérer qu'elle pourra permettre d'atteindre le plein-emploi décent, même lorsqu'elle est élevée et portée par une dynamique industrialisation sans précédent, comme cela a été le cas en Chine. D'où l'import-

¹ Dans cet article, faute d'un meilleur terme plus intuitif, nous employons l'expression de « marché du travail » en ayant cette réserve à l'esprit.

² Pour nuancer ce constat, on peut dire : heureusement que les solidarités familiales et communautaires continuent de fonctionner selon des logiques qui échappent à la quantification statistique.

tance d'une garantie d'emploi. La section 3 évoque les mythes dont il faudrait se départir en vue d'une stratégie de plein-emploi décent articulée autour d'un programme de garantie d'emploi. La section 4 montre pourquoi la garantie d'emploi aura vraisemblablement une taille potentielle plus importante dans les pays africains, du moins au début de sa mise en œuvre. La section 5 souligne l'importance d'un certain nombre de politiques publiques qui viennent en complément à un programme de garantie d'emploi. Enfin, la section 6 mobilise le cas du Sénégal pour illustrer la pertinence d'un programme de garantie d'emploi dans les pays africains, les spécificités et difficultés que l'on observe dans ce type de contexte, et la nécessité d'opérer certains ajustements par rapport à la conception qu'on peut avoir de la garantie d'emploi dans les pays riches.

2. La croissance économique ne suffit pas

Comment faire pour créer des emplois décents en masse en Afrique ? La réponse à cette question ne fait aucun doute pour les gouvernements africains (et les institutions financières internationales, quand il leur arrive de s'y intéresser) : il faut augmenter le taux de croissance économique. L'idée est qu'un taux de croissance élevé du PIB réel doit se traduire par un rythme soutenu de créations d'emplois dans le secteur moderne qui vont à leur tour contribuer à réduire le taux de chômage. Cette vision répandue chez les décideurs africains suppose la croyance en l'existence de la loi d'Okun – qui établit un lien entre le taux de croissance économique et la variation du chômage – et la croyance qu'elle n'opérerait pas différemment dans le contexte africain. Hélas, l'évidence empirique est plutôt circonspecte sur la loi d'Okun (Lee et al 2020).

Le problème en Afrique est que la croissance du PIB réel a parfois été faible, se situant à peine au-dessus de la croissance démographique, notamment durant la période des politiques d'ajustement structurel (1980-2000). Quand la croissance économique a été élevée, comme durant la période 2000-2015, elle a souvent été tirée par un boom des produits primaires et/ou une dynamique d'endettement en monnaie étrangère. Or, ce type de croissance économique n'est souvent pas créateur d'emplois décents en raison de son intensité en capital. De plus, il tend à être associé à une certaine fragilité financière : l'accumulation de dettes en monnaie étrangère entraîne souvent des phases ultérieures d'austérité et donc de ralentissement. Il en résulte que la croissance économique a été la plupart du temps *jobless* en Afrique (Economic Commission for Africa & African Union 2010). Autrement dit, les créations nettes d'emplois interviennent pour l'essentiel dans le secteur informel.

Certes, la croissance économique peut conduire à une amélioration de la qualité moyenne des emplois du secteur informel, à l'augmentation des revenus de certains segments de travailleurs et à la réduction de la pauvreté. Mais elle n'est pas nécessairement créatrice nette d'emplois décents en masse. Dans le contexte des pays peu industrialisés et dépendants de la demande extérieure pour leurs produits primaires, la *nature* de la croissance importe sans doute plus que son *niveau*. Pour promouvoir la création d'emplois décents, la croissance dans le cadre de la spécialisation

primaire, un fait commun à près de 9 pays sur 10 en Afrique subsaharienne (UNCTAD 2019), doit laisser place à une croissance dans le cadre d'économies transformées qui reposent de plus en plus sur la demande intérieure.

Dans la plupart des pays africains, le secteur moderne est incapable de créer des emplois en masse malgré sa part importante dans la production marchande (Fox et al 2013). La faible élasticité emploi de la valeur ajoutée reflète souvent la taille réduite du secteur manufacturier qui est traditionnellement créateur d'emplois en masse. Les gouvernements africains avaient pourtant consenti de nombreux efforts entre les années 1960 et 1980 pour stimuler la transformation structurelle de leurs économies. Toutefois, dans le contexte de la crise internationale de la dette, l'imposition par le FMI et la Banque mondiale de politiques déflationnistes et de politiques de libéralisation économique et financière ont anéanti les progrès en matière d'industrialisation. Ainsi que le soulignait un rapport de la CNUCED (2005 : 34-35).

« En 1980, sept pays d'Afrique subsaharienne affichaient une production manufacturière par habitant comparable, et souvent supérieure, à celle de la Thaïlande ; en 2002, à l'exception de Maurice, tous avaient été dépassés. Diverses études portant sur plusieurs pays ont attribué cette évolution à un fort ralentissement de la croissance de la production sous l'effet des programmes d'ajustement ; elles montrent aussi que les écarts de croissance observés à l'intérieur de l'Afrique durant la période qui a suivi la crise de la dette s'expliquent largement par les écarts de productivité et de résultats à l'exportation dans le secteur industriel [...] »

« À en juger par ce bilan, il est clair que la plupart des programmes d'ajustement n'ont guère contribué à promouvoir la transformation structurelle de la région et son intégration dans l'économie mondiale et qu'ils sont sans doute même à l'origine du recul de l'industrie manufacturière [...] Ils partaient de l'idée que pour convertir des stratégies de croissance axée sur les importations en stratégies extraverties, tirées par le marché, il suffisait d'éliminer l'inflation, de réduire le secteur public et d'ouvrir les pays au commerce et aux capitaux extérieurs. Si quelques-unes de ces mesures ont justifié d'une certaine réussite, la plupart des programmes ont échoué à restaurer un climat économique propice à l'investissement et à l'emploi. »

En effet, les recettes néolibérales qui ont pris le pas sur les politiques développementalistes de la période 1960-1980 articulent ce que Thandika Mkandawire (2010: 46) a qualifié de « macroéconomie aveugle vis-à-vis du social et de l'emploi » (*socially and employment blind macroeconomics*).

La libéralisation du commerce extérieur, sous la pression combinée de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des pays riches, a rendu le secteur agricole

vulnérable dans de nombreux pays africains (UNCTAD 2008). Ce que révèlent une dépendance alimentaire importante (Iloh et al 2020) ainsi que les dynamiques d'exode rural qui alimentent les effectifs des secteurs informels urbains. Si la libéralisation financière a favorisé un boom de l'investissement direct étranger, à partir des années 90 (Kvangraven et al 2021:7), elle n'a pas encore produit la transformation structurelle et les créations d'emplois espérés. Les IDE ont été captés par les grands pays du continent et ont été localisés majoritairement dans le secteur extractif – mines et hydrocarbures – qui ordinairement fonctionne comme une enclave – peu de rapports avec le reste de l'économie. A rebours des attentes généralement optimistes des gouvernements africains, le volume d'emplois créés par les IDE constitue une goutte d'eau dans l'océan des besoins en la matière. Sur la période 2007-2016, les projets d'IDE sur le continent africain ont créé entre un minimum de 111 mille et un maximum de 238 mille emplois (Ernest Young 2017: 10). L'agenda de privatisation et d'internationalisation des systèmes bancaires africains promu par la Banque mondiale n'a pas favorisé l'allocation de crédits au profit du secteur manufacturier et des PME-PMI (Stein 2010 ; Koddenbrock et al 2022). Les politiques d'assainissement du « climat des affaires », à l'instar des recommandations associées à l'approche *Doing Business* de la Banque mondiale, laissent entier le problème de la création d'emplois. Elles s'intéressent principalement aux aspects réglementaires à l'exclusion des contraintes les plus importantes auxquelles les PME-PMI font généralement face - l'accès au crédit bancaire et à des débouchés pour leurs produits. Elles tendent surtout à favoriser des réformes qui fragilisent les droits des travailleurs et le pouvoir de négociation des syndicats (Bakvis 2009 ; 2017). Par ailleurs, la priorité donnée par les banques centrales africaines à la lutte contre l'inflation, alors que celle-ci résulte souvent de problèmes d'offre, n'a pas créé un environnement propice à la création d'emplois (Heinz and Pollin 2008 ; Anwar and Islam 2011).

Une stratégie de plein-emploi décent en Afrique devrait donc rompre avec les politiques inspirées du « Washington Consensus », et de son récent avatar, le « Consensus de Wall Street » (Gabor 2021).

Ceci étant dit, il faut souligner que même des politiques industrielles bien intentionnées et réussies – on en est encore loin à travers le continent africain – ne suffiront pas à absorber toute la force de travail désireuse d'occuper un emploi décent. Sur ce point précis, le cas de la Chine est sans doute à méditer pour l'Afrique.

En 2020, le PIB réel (par habitant) de la Chine était 63 fois (36 fois) supérieur à son niveau de 1970. Cet exploit extraordinaire n'aurait pas été possible sans des performances industrielles tout aussi remarquables³. Entre 1990 et 2020, sa part dans la valeur ajoutée manufacturière mondiale est passée de 2,1% à 28,6%. Si ces progrès économiques prodigieux ont permis la création d'emplois décents en masse et une transformation spectaculaire des relations d'emploi, ils n'ont pas suffi à mettre fin à la sous-utilisation des ressources humaines. La proportion de la force de travail chinoise dans une situation de chômage ou de sous-emploi est passée de plus de

³ Ces chiffres sont tirés des indicateurs de développement de la Banque mondiale pour le PIB et de la base de données en ligne de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel pour la valeur ajoutée manufacturée.

59% en 1990 à 38% en 2011 (Majid 2015 : 35 ; voir aussi Xie et al, 2018). En 2013, le BIT estimait à 54,4% la proportion d'emplois informels (48,4% pourvus par le secteur informel et 6,1% par le secteur moderne), soit 36,2% de l'emploi total en milieu urbain contre 82% en milieu rural (BIT 2018: 95).

Par comparaison, l'Afrique représente une part très faible de la valeur ajoutée manufacturière mondiale, de l'ordre de 1,3%. De plus, elle fera face à une croissance démographique importante d'ici la fin de ce siècle ; une différence significative avec la Chine qui s'est industrialisée avec une pression démographique contenue entre autres par une politique nataliste drastique. Selon le scénario médian de la division population des Nations unies, la population mondiale, actuellement de 8 milliards, devrait se situer à 10,3 milliards à l'horizon 2100. Cette croissance démographique sera essentiellement tirée par l'Afrique subsaharienne qui verra entre-temps sa population augmenter de 2,2 milliards. Vers la fin du siècle, le continent pourrait abriter plus d'un tiers de l'humanité et plus d'un tiers de la population active potentielle mondiale, c'est-à-dire des 15-64 ans (*voir Figures 1 et 2*).

L'enseignement que la Chine offre à l'Afrique est le suivant : des taux élevés de croissance économique portés par un dynamisme industriel sans précédent ne suffisent pas à assurer le plein-emploi décent à la périphérie. Même le modèle de développement le plus fulgurant laissera toujours de côté des millions de travailleurs sur le carreau en l'absence d'une garantie d'emploi⁴.

3. Obstacles mythiques/idéologiques contre l'État employeur en dernier ressort

Si une stratégie de plein-emploi décent à la périphérie suppose la mise en place d'une garantie d'emploi, elle requiert également de rompre avec trois mythes qui ensemble forment une trinité incapacitante pour l'action politique.

Le premier mythe est que le rôle de l'État est de favoriser les conditions de la création d'emplois par le secteur privé plutôt que de mettre en place lui-même des programmes de création directe d'emplois. Cette vision occulte le fait que le rôle du secteur privé marchand est d'abord de faire du profit, et accessoirement de créer des emplois. Sans perspective de profit, l'investissement privé décline tout comme le volume d'emploi privé. Par ailleurs, les subventions aux entreprises pour créer ou maintenir des emplois ne suffisent pas à endiguer le chômage tandis que les efforts de réduction des coûts du travail pénalisent le pouvoir d'achat des travailleurs tout en ayant des résultats mitigés en terme de création d'emplois décents (Heintz and Pollin 2008 : 9-10). Seule une garantie d'emploi permet *en toutes circonstances* de maintenir une situation de plein-emploi.

⁴ En marge de son faible niveau d'industrialisation et de son dynamisme démographique, le défi du plein-emploi décent en Afrique pourrait être rendu encore plus complexe par le spectre du « chômage technologique », c'est-à-dire « un chômage dû à la découverte de moyens d'économiser la force de travail qui surpasse le rythme auquel nous pouvons trouver de nouveaux emplois pour la force de travail. » (Keynes 1963: 364)

Le second mythe est que le chômage, notamment de certaines couches de la population, est dû à un problème d'« employabilité ». Certes, des programmes de formation peuvent améliorer les chances de trouver un emploi de certaines personnes avec des qualifications limitées ou restées longtemps au chômage. Mais, s'il n'y a pas assez d'emplois pour tout le monde, les politiques d'employabilité reviennent tout au mieux à une redistribution des horaires ouvrés au sein de la population active. Elles n'augmentent pas en elles-mêmes le volume d'emploi au niveau correspondant au plein-emploi.

Le troisième mythe est que les déficits publics doivent généralement être évités voire réduits au minimum. Cette vision traduit souvent la méconnaissance du fait que les déficits du gouvernement ont pour contrepartie les surplus du secteur non-gouvernemental. Elle revient à sacrifier l'atteinte d'objectifs socio-économiques légitimes sur l'autel d'équilibres comptables arbitraires dérivant de l'idéologie de la « finance saine ». Un État qui s'engage à une politique de plein-emploi décent ne peut décréter à l'avance un plafond de déficit public. Il doit plutôt être guidé par les principes de la « finance fonctionnelle » : ses activités de dépense et de taxation doivent être évaluées en fonction des finalités qu'elles servent et non pas en fonction de critères financiers définis arbitrairement.

L'adhésion aux critères de la « finance saine » résulte parfois des choix en matière de régime de change. Les gouvernements qui opèrent en change fixe auront du mal à garantir un plein-emploi décent, à moins qu'ils ne disposent d'un matelas confortable de réserves de change. Dans leur cas, la défense de la parité fixe réduit la capacité à s'ajuster face aux chocs et suppose généralement des conditions macro-financières qui peuvent décourager l'activité économique (taux d'intérêt réels élevés ; surévaluation du taux de change) et contraindre la dépense publique (austérité budgétaire). Un régime de change flottant ne résout pas comme par enchantement les problèmes des pays en développement car il peut exacerber des contraintes existantes (se manifestant notamment par des évolutions erratiques du taux de change, une inflation importée plus importante, un renchérissement du fardeau en monnaie nationale de la dette en monnaie étrangère). Mais, en combinaison avec des contrôles de capitaux efficaces, il pourrait offrir un cadre macroéconomique plus approprié pour la poursuite du plein-emploi décent dans les pays africains. Dans la perspective de la MMT, il est économiquement inefficace et socialement injuste de chercher à obtenir la stabilité des prix et du taux de change par l'accroissement du chômage/de la sous-utilisation de la main-d'œuvre. Comme l'écrit Wray (2007:3) :

"Il existe de solides arguments éthiques contre l'utilisation de la pauvreté et du chômage comme principaux outils politiques pour atteindre la stabilité des prix et des taux de change - d'autant plus que les coûts de la pauvreté et du chômage ne sont pas partagés de manière égale au sein de la population. Et même si la stabilité des prix et de la monnaie est désirable, il est douteux que l'on puisse le défendre comme un droit humain au même titre que le droit au travail." (ma traduction)

Il est important de préciser ici que les implications d'un programme de garantie d'emploi sur l'équilibre extérieur des pays périphériques ne sont pas forcément différentes de celles de politiques qui contribueraient à augmenter leur niveau de vie. En effet, le développement économique stimule en principe la croissance des importations. Pour certains pays, qui ne sont pas industrialisés, qui sont importateurs nets de produits énergétiques et alimentaires, et qui ont une dette importante en monnaie étrangère, une détérioration récurrente de la balance courante peut poser problème et donner lieu à des cures périodiques d'austérité. Mais cela n'est pas toujours nécessaire.

Il y a un sentier de développement encore inexploré qui permet aux pays périphériques de renforcer leurs capacités productives tout en minorant d'éventuelles répercussions négatives sur la balance des paiements et la valeur externe de leur monnaie. Il s'agit de la stratégie de développement basée sur les « projets ressourcés localement » - c'est-à-dire qui requièrent essentiellement des ressources réelles (terres, main-d'œuvre, matières premières, équipements, technologies, capacités organisationnelles) disponibles ou développables localement. En effet, la MMT permet de comprendre que tout ce qui est possible localement d'un point de vue technique et matériel pourrait être financé en monnaie nationale sans qu'il y ait besoin d'émettre une dette en monnaie étrangère. Car la dette en monnaie étrangère n'est pas justifiée pour les projets pour lesquels les pays périphériques disposent des (ou peuvent créer les) ressources réelles requises (Sylla 2023).

Cette stratégie de développement basée sur les « projets ressourcés localement » diffère de la stratégie de « substitution des importations ». La substitution de produits importés par des produits (finis) locaux peut reposer sur les technologies et le capital étranger. Elle peut être inflationniste (facturation de prix de monopoles pour les importations d'inputs et les biens finaux vendus sur le marché domestique) et peut creuser davantage le solde de la balance courante (importations de technologies, paiements de royalties, rapatriement de profits etc.) (Sylla, à venir). Une « stratégie de substitution des importations » ne correspond pas forcément à celle plus large de « mobilisation des ressources locales ».

La bonne nouvelle est que même les pays africains classés parmi les pays les moins avancés (PMA) ont un potentiel important en terme de « projets ressourcés localement ». Ces pays ont besoin de construire des écoles, des infrastructures de santé, des routes, etc., d'augmenter et de diversifier leur production alimentaire, etc. Avec une bonne planification écologique et économique (ce qui inclut une allocation judicieuse de leurs réserves de change), ils peuvent choisir des technologies appropriées – qui optimisent l'usage de leurs ressources locales – de sorte à stimuler un développement économique dont l'empreinte en terme de ressources réelles et financières extérieures est modérée. Ils pourraient même soutenir davantage l'innovation locale en vue du développement de « techniques libératrices », c'est-à-dire des techniques, instruments et méthodes qui leur permettent de mobiliser davantage leurs ressources domestiques et de réduire leur dépendance vis-à-vis des ressources

étrangères (Sylla 2022).

L'autre bonne nouvelle est que cet espace de développement autour des « projets ressourcés localement » est le terrain de prédilection d'un programme de garantie d'emploi. Ce dernier pourrait être conçu dans cette perspective de mettre à disposition des biens et services peu intensifs en ressources réelles extérieures et qui stimulent l'innovation et la créativité techniques domestiques⁵.

Le propos ici n'est pas de nier que les pays périphériques font face à une « contrainte extérieure » mais plutôt d'en préciser la nature : une contrainte de ressources réelles extérieures qui s'exprime sous une forme financière du moment qu'ils doivent être achetés dans des unités de compte étrangères. Il est donc possible de concevoir des politiques, comme un programme de garantie d'emploi, qui atténuent ou qui n'augmentent pas le besoin de ressources réelles étrangères. Force est aussi de reconnaître que l'adhésion aux dogmes néolibéraux empêche la plupart des pays africains d'utiliser les marges de manœuvre à leur disposition pour transformer leurs économies et réduire la sous-utilisation de leur force de travail (Assa 2022).

4. Le périmètre potentiel de la garantie d'emploi est plus large à la périphérie

Dans les pays riches, la garantie d'emploi est censée agir comme un instrument contra-cyclique. Le pool de travailleurs occupant un JG augmente dans les périodes de ralentissement économique ou de récession et se contracte dans les périodes de croissance. Dans les deux cas, les effectifs concernés doivent constituer une proportion limitée de la population active. Il est également supposé une mobilité importante entre le pool d'emplois garantis et ceux du secteur privé.

Dans les pays périphériques, la garantie d'emploi doit être envisagée différemment dans sa mise en œuvre. Car la nature de l'excès d'offre de travail n'y est pas la même que dans les pays riches. Sur ce point, Neil (2017) a suggéré une formulation intéressante. Il qualifie de « keynésien » le type de chômage dans les pays « riches en capital ». Pour faire face à ce type de chômage dû à un déficit de demande agrégée, la garantie d'emploi peut jouer pleinement le rôle attendu. Par contre, dans les pays « pauvres en capital », le chômage est de type « marxien ». Le défi ici est de résorber non pas seulement le chômage ouvert mais aussi d'absorber l'armée de réserve industrielle. Dans ce scénario, la taille de la garantie d'emploi risque d'être importante en permanence, sachant également que le secteur privé moderne existant, du fait de sa petitesse, pourra à peine la dégonfler, même lorsqu'il fonctionne à pleines capacités.

Deux remarques peuvent être faites ici. Tout d'abord, ce type de raisonnement est correct si la garantie d'emploi a pour objectif de mettre en place un standard basé

⁵ Sylla (2022) donne l'exemple de l'architecte burkinabè Francis Kéré, un pionnier de la construction durable, qui a construit des écoles et des postes de santé modernes et confortables dans son village natal essentiellement à partir de matériaux locaux.

sur le salaire minimum⁶ plutôt que le « salaire de marché » - qui n'existe pas car les rémunérations moyennes du travail varient selon les segments du secteur informel selon le genre, et ne prennent pas toujours la forme de revenus salariaux. Ensuite, au lieu de « chômage marxien », concept sans doute plus approprié à la phase industrielle du développement des pays européens, il faudrait peut-être parler de « chômage périphérique ». Les pays « pauvres en capital » ont souvent la caractéristique d'exporter leur surplus économique vers les pays « riches en capital » à travers l'échange écologique inégal (Hickel et al 2022). Par ailleurs, les travailleurs des pays périphériques disposent de peu ou pas du tout de filets de protection sociale. A la différence du « surplus » de travailleurs européens au XIXe siècle, ils n'ont pas l'option d'émigrer en masse vers les pays ayant des ressources abondantes où ils peuvent espérer des revenus plus élevés (Patnaik & Patnaik 2016 : chap.4 ; Amin 2017).

Dans le cas de la plupart des pays africains, il est raisonnable de penser que la garantie d'emploi, comme instrument de stabilisation, concernerait une proportion plus élevée de la population active. Ceci tient au fait d'une part que la taille du secteur privé moderne en terme d'emploi y est beaucoup plus réduite et d'autre part que la croissance de la force de travail y est beaucoup plus importante. La faiblesse du secteur privé moderne – pourvoyeur principal des emplois décents - et le dynamisme démographique expliquent pour l'essentiel le taux très élevé d'« emplois vulnérables » en Afrique, une catégorie du BIT qui concerne les travailleurs indépendants - travailleurs à leur propre compte et aides familiaux non rémunérés. Ces emplois sont la plupart du temps caractérisés par le triptyque suivant : revenus inadéquats, faible productivité et conditions de travail difficiles (BIT 2010: 18).

Selon les estimations du BIT, plus des trois quarts des travailleurs d'Afrique subsaharienne sont des indépendants. Souvent exposés à l'extrême pauvreté, leur nombre est sans commune mesure avec le nombre de chômeurs (voir [Tableau 1](#)). Un constat qui permet de souligner que le chômage n'est pas la forme principale sous laquelle se manifeste l'excès d'offre de travail dans les pays périphériques. Il en résulte que le taux de chômage ne constitue dans ce contexte un indicateur approprié ni de l'offre de travail en excès ni du déficit d'emplois décents (Sylla 2013).

En Afrique, il est vraisemblable que le pool potentiel de la garantie d'emploi concernera au-delà des chômeurs au sens du BIT (zéro heure de travail ouvrée malgré les efforts de recherche d'emploi), certains chômeurs découragés (personnes désireuses de trouver un emploi mais classées comme inactives), certains chômeurs déguisés (travailleurs qui occupent des emplois faute de mieux ou qui ne sont pas significativement différents de la situation de chômage) et des travailleurs non rémunérés.

Il faut se rappeler que les premières théorisations sur le secteur informel, au milieu des années 1970, le concevaient d'une part comme un secteur transitionnel (« *staging area hypothesis* ») destiné à accueillir temporairement les personnes (notam-

⁶ Voir BIT (2012 : guidance note 5) sur les avantages et les inconvénients de deux modes de détermination des salaires dans les emplois publics : appliquer des salaires en dessous de ceux du marché (pour cibler les plus pauvres qui vont s'auto-sélectionner) ou appliquer un taux de base qui devient la norme.

ment d'origine rurale) désireuses d'occuper un emploi au sein du secteur moderne et d'autre part, comme un pourvoyeur d'emplois en dernier ressort aux travailleurs qui ne peuvent se permettre le « luxe » du chômage (Fields 1990). Par la suite, avec la croissance rapide du secteur informel dans le Sud global, la métaphore de l'« éponge » a souvent été utilisée pour décrire sa fonction d'absorption de la masse croissante de travailleurs qu'un secteur moderne atone ne peut employer.

Tout ceci suggère que la mobilité attendue entre les emplois garantis et ceux du secteur privé sera certainement moindre que dans les pays riches. Il est probable que pour une proportion significative de travailleurs le programme de garantie d'emploi sera la meilleure opportunité qu'ils pourront espérer obtenir pendant un horizon temporel plus ou moins important (Dadzie 2013).

La garantie d'emploi n'a pas vocation à se substituer au secteur informel. Mais, comme elle consiste à mettre en place un standard minimal en matière de rémunération et de conditions de travail, elle peut contribuer à rehausser la qualité moyenne des emplois et à éradiquer les formes d'emploi les plus vulnérables. Même si le pool potentiel de la garantie d'emploi peut être relativement important au début, il pourra diminuer tendanciellement en fonction du degré de transformation structurelle des économies africaines et des progrès en matière de politique sociale.

5. De l'importance des politiques complémentaires

Un programme de garantie d'emploi n'est pas un substitut aux politiques de développement. Sa réussite sur le long terme dépendra de la mise en place d'un certain nombre de politiques complémentaires dans différents domaines. Citons-en quelques en guise d'exemple.

En matière éducative, l'accès universel des mineurs à un enseignement de qualité est une politique souhaitable. C'est la condition institutionnelle qui rend possible la scolarisation obligatoire jusqu'à un certain âge légal. Elle participe à créer des citoyens plus avertis et à rehausser le « capital humain » moyen de la force de travail potentielle. En même temps, elle permet de lutter contre la mendicité, le travail et l'exploitation des enfants et, de manière générale, de réduire leur participation précoce sur le marché du travail. Dans les contextes marqués par une pauvreté importante, la lutte contre la déperdition scolaire requiert entre autres la construction d'infrastructures de proximité appropriées et la fourniture de repas gratuits.

Bien que la garantie d'emploi puisse être considérée comme un filet de protection sociale, car elle garantit un revenu d'activité de base, il est souhaitable de renforcer la couverture sociale des travailleurs, notamment face à la maladie, l'invalidité et la vieillesse. Dans la plupart des pays africains, le bénéfice d'une couverture sociale significative est un privilège réservé à ceux qui ont de bons emplois dans le secteur moderne. Un système de protection sociale bâti autour du statut occupé sur le marché du travail laisse nécessairement de côté l'écrasante majorité de la population. Un système de protection sociale universel est un pilier nécessaire du travail

décent. Il a la vertu de renforcer la sécurité économique des travailleurs quel que soit le segment du marché du travail sur lequel ils évoluent.

Dans le domaine agricole, il est important d'avoir des politiques qui permettent de relever durablement les niveaux de productivité et aussi de freiner la prolétarianisation des masses paysannes. Cette dernière implique généralement la dépossession de leurs terres, la dégradation de leurs conditions de travail et l'exode vers les villes. L'octroi de prix stables et rémunérateurs pour les produits agricoles et une meilleure redistribution des terres pourraient par exemple être envisagés. Des progrès en matière d'autosuffisance alimentaire seront également un complément important à un programme de garantie d'emploi. En effet, une stratégie de plein-emploi décent augmentera vraisemblablement les dépenses alimentaires. Si la nourriture est essentiellement (ou de plus en plus) produite sur place, les effets potentiellement adverses sur la balance de paiements (la facture d'importations), le taux de change et l'inflation seront réduits.

Il est également important d'insister sur le fait que la garantie d'emploi n'exonère pas les gouvernements africains de la nécessité de davantage recruter des fonctionnaires et agents compétents qui s'assurent de la mise en œuvre et de la continuité des services publics à travers leur pays. Pendant la période des politiques d'ajustement structurel, l'idéologie des Institutions financières internationales était celle du « moins d'État, mieux d'État ». Le projet délirant d'un « État sans fonctionnaires » (Copans 2001) a pour expression concrète la baisse du nombre de fonctionnaires par habitant. Une tendance qui renforce les inégalités socio-spatiales étant donné que les employés de l'État souvent préfèrent résider dans les régions les plus attractives sur le plan économique et en matière d'infrastructures⁷.

En somme, en complément à un programme de garantie d'emploi et aux politiques visant à stimuler la transformation structurelle des économies, il est souhaitable de mettre en place des politiques destinées (i) à dissuader des formes de participation sur le marché du travail que l'on peut considérer indésirables, (ii) à renforcer les droits des travailleurs et des petits producteurs ruraux, (iii) à contrebalancer d'éventuels effets économiques indésirables d'une stratégie de plein-emploi décent et (iv) à renforcer les capacités de l'administration.

6. Une illustration avec le Sénégal

En vue d'illustrer certains des développements précédents, le cas du Sénégal sera mobilisé. La sous-section 6.1 donne une description rapide du régime de change du Sénégal et des conséquences des plans d'ajustement structurel sur la situation des travailleurs. La sous-section 6.2 souligne les limites de l'information statistique au sujet des indicateurs phares du marché du travail, le caractère *jobless* de la croissance économique durant les deux dernières décennies et les limites des stratégies de création d'emplois au profit des jeunes. La sous-section 6.3 s'appuie sur les

⁷ Au Sénégal, il n'est pas rare par exemple de trouver des régions entières où certaines spécialités médicales sont inexistantes. Conséquence : les patients doivent se rendre à Dakar, la capitale du pays. Le quotidien *Enquête*, dans son édition du 23 janvier 2023 (page 6) a fait un reportage sur le département de Ranérou, l'un des plus pauvres du Sénégal, et où 11 des 17 postes de santé n'ont pas de sages-femmes.

réponses de trois syndicats à un questionnaire sur la désirabilité d'un programme de garantie d'emploi pour suggérer un déploiement graduel selon une approche régionale qui privilégie dans un premier temps les régions les plus vulnérables.

Régime de change, ajustement structurel et dégradation des conditions de vie des travailleurs

Situé en Afrique de l'ouest, le Sénégal est un pays de 18 millions d'habitants qui a obtenu son indépendance de la France en 1960. Après quarante ans de règne du Parti Socialiste (1960-2000), sous Léopold Sédar Senghor (1960-1981) et Abdou Diouf (1981-2000), le pays a connu une première alternance politique avec Abdoulaye Wade (2000-2012) puis une seconde avec Macky Sall, l'actuel président.

Le Sénégal rencontre des contraintes macroéconomiques particulières liées à son absence de souveraineté monétaire. Il utilise le franc de la communauté financière africaine (FCFA)⁸, une monnaie héritée de la colonisation, qui fonctionne toujours selon les principes d'origine coloniale, et qui est sous la tutelle du Trésor français et des autorités politiques et monétaires de la zone euro (Pigeaud et Sylla 2018). Le franc CFA était arrimé au franc français de sa naissance en 1945 jusqu'en 1999, date à laquelle l'euro est devenu sa nouvelle ancre nominale. Le franc CFA est émis par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour le compte des huit États qui forment l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA). En tant que membre de cette union monétaire, le Sénégal n'a donc pas de souveraineté monétaire au sens de la MMT. Alors que la BCEAO cale sa politique monétaire sur celle de la Banque Centrale Européenne, les gouvernements de l'UMOA sont assujettis depuis le milieu des années 1990 aux « critères de Maastricht », avec des plafonds de déficits publics et de dette publique fixés respectivement à 3% et 70% du PIB qu'ils ne respectent pas toujours.

A l'instar de la plupart des pays qui utilisent le franc CFA, l'économie sénégalaise a stagné sur le long terme (Pigeaud et Sylla 2018 ; Zafar 2021). C'est seulement en 2015 que le pays a retrouvé son meilleur niveau de PIB réel par habitant obtenu en 1961 (voir Figure 3). Ce déclin économique qui date de la fin des années 1960 a été exacerbé par la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel entre 1980 et 2000, à l'issue desquelles le Sénégal a rejoint le groupe des pays les moins avancés (PMA).

L'absence d'ajustement par le change au début des années 1980 a renforcé la crise économique et fait des travailleurs la principale variable d'ajustement. Les difficultés du secteur manufacturier ont entraîné des « suppressions massives d'emploi », équivalentes à 14% de la population salariée entre 1981 et 1989 (Diouf 1992: 74). Avec une croissance importante de la population active, il en est résulté une informalisation accélérée des relations d'emploi, alimentée notamment par un exode rural massif sur fond de crise du secteur agricole.

⁸ Il existe un autre franc CFA – franc de la coopération financière d'Afrique centrale – qui regroupe six pays d'Afrique centrale et qui fonctionne de la même manière que son homologue d'Afrique de l'Ouest.

La dévaluation du franc CFA vis-à-vis du franc est finalement intervenue en 1994, la première fois depuis 1948. Elle a été brutale. Avec un taux uniforme de dévaluation de 50% pour tous les pays de l'UMOA, le Sénégal a vu le taux d'inflation bondir prodigieusement, passant de moins d'1% en 1993 à plus de 30% en 1994 (voir [Figure 4](#)). Étant donné que la plupart des produits consommés par les ménages urbains sont importés, une dévaluation de cet ordre de grandeur fait pratiquement doubler leur prix du jour au lendemain en l'absence de subventions du gouvernement.

La dévaluation de 1994 s'est inscrite dans un contexte de reprise mondiale. Elle a ouvert une période de croissance économique plus élevée qu'auparavant pour le Sénégal et les pays de l'UMOA. Elle a également accéléré le déclin continu du pouvoir d'achat des travailleurs urbains et ruraux. Depuis 1980, le Sénégal a mis en place un Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) et, dans le cas des travailleurs agricoles, un salaire minimum agricole garanti (SMAG). Les taux horaires sont respectivement de 333,8 francs CFA (0,55 \$) et 213,4 francs CFA (0,35 \$) pour une durée hebdomadaire légale de 40 heures. En principe, ces salaires minimums incluent d'éventuelles prestations en nature octroyées par les employeurs mais excluent les heures supplémentaires. En comparaison, le salaire horaire moyen dans le secteur privé moderne se situait à près de 2030 francs CFA (3,35 \$) en 2021 (ANSD 2021b).

En 1980, le SMIG et le SMAG annuels à temps plein étaient respectivement supérieurs de 70% et de 40% au PIB par habitant nominal. Ces ratios ont commencé à décliner à partir de 1993, si bien qu'en 2020, le SMIG et le SMAG annuels à temps plein ne représentaient plus que 80% et 50% respectivement du PIB nominal par habitant (voir [Figure 5](#)). Cette tendance est allée de pair avec une érosion du pouvoir d'achat des travailleurs les moins bien payés qui n'a pas encore été compensée par les revalorisations observées entretemps. Le pouvoir d'achat du SMIG et du SMAG a souffert de la dévaluation du franc CFA et surtout du fait qu'ils n'ont pas connu d'augmentation nominale entre 1996 et 2018. Sur l'ensemble de la période 1980-2020, le SMIG a perdu 45% de son pouvoir d'achat contre 96% dans le cas du SMAG (voir [Figure 6](#)). Cette évolution des salaires minimaux reflète la dégradation des conditions de vie des travailleurs sénégalais les plus vulnérables.

Avec un taux de change rigide et ordinairement surévalué, des modes de consommation dépendants des importations et un pouvoir d'achat en berne pour la grande majorité des actifs occupés, il est aisé de comprendre les difficultés du Sénégal à obtenir une croissance tirée par la consommation intérieure de produits locaux et créatrice d'emplois décents en masse.

Le casse-tête de l'emploi : aspects statistiques et limites des politiques publiques

Même si les gouvernements sénégalais successifs ont toujours affirmé avoir fait de

⁷ Au Sénégal, il n'est pas rare par exemple de trouver des régions entières où certaines spécialités médicales sont inexistantes. Conséquence : les patients doivent se rendre à Dakar, la capitale du pays. Le quotidien *Enquête*, dans son édition du 23 janvier 2023 (page 6) a fait un reportage sur le département de Ranérou, l'un des plus pauvres du Sénégal, et où 11 des 17 postes de santé n'ont pas de sages-femmes.

la création d'emplois un objectif majeur, le fait est qu'ils ont tardé à se doter d'instruments de suivi appropriés. Entre 1991 et 2015, aucune enquête emploi d'envergure nationale n'a été effectuée. Les seules informations disponibles provenaient des modules « emploi » des enquêtes ménages (ANSD 2011: 120). Depuis 2015, avec le soutien de la Banque mondiale, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (l'ANSD), produit des enquêtes emploi à l'échelle nationale qu'elle essaie de déployer sur une base trimestrielle. Concernant les entreprises privées du secteur moderne, l'ANSD publie régulièrement des données sur leurs états financiers (ANSD 2022a) et des estimations sur les effectifs employés, les horaires ouvrés et les rémunérations (ANSD 2021a). La définition du secteur privé moderne de l'ANSD couvre les entreprises qui évoluent dans l'industrie, la construction, le commerce et les services et qui figurent dans les répertoires du Recensement Général des entreprises (RGE) et du Centre Unique de Collecte de l'Information (CUCI).

Malgré ces efforts de collecte statistique, il est souvent difficile de se faire une idée exacte des tendances sur le marché du travail sénégalais. Les données sur l'inactivité, l'activité et le chômage sont généralement assez friables car ces catégories universelles ne sont pas aussi étanches dans le contexte des pays en développement. La saisonnalité des activités agricoles, la prévalence des relations d'emploi de nature informelle (familiale notamment), l'invisibilisation de l'activité économique des femmes, etc. sont autant de sources de biais potentiels. Par ailleurs, l'absence d'enquêtes de long terme utilisant des méthodologies comparables ne facilite pas l'étude de l'évolution de la composition sectorielle de l'emploi, des rémunérations du travail, du degré d'informalité des emplois, etc. Il est important d'avoir ces limitations à l'esprit afin de prévenir tout fétichisme statistique et de rester ouvert aux approches qualitatives et aux études de cas – des démarches qui souvent permettent de mieux documenter les expériences vécues des groupes les plus vulnérables (Bauman 2016). Voir le [Tableau 2](#) pour un résumé des indicateurs clés du marché du travail sénégalais.

Les enquêtes sur la pauvreté et les conditions de vies des ménages montrent que l'emploi, notamment l'emploi des jeunes, constituent la priorité numéro un des ménages sénégalais (ANSD 2013 : 42). D'ailleurs, 83% d'entre eux évoquent le « manque d'emplois » comme l'une des causes de la pauvreté (ANSD 2021a: 144).

A l'instar de la plupart des pays africains, le Sénégal n'échappe pas au phénomène du *jobless growth*. En 2021, le secteur privé moderne représentait 37,8% du PIB, contre respectivement 44,1% pour le secteur informel, 12,9% pour le secteur non-marchand (les administrations publiques et les institutions sans but lucratif) et 5,2% au titre des loyers imputés des ménages (ANSD 2022b:8). Sa part dans l'emploi total⁹ est de l'ordre de 13% tandis que sa contribution annuelle aux créations nettes d'emplois est plutôt marginale.

Sur la période 2001-2009, l'une des plus dynamiques en matière de croissance du PIB réel, le secteur moderne (privé et public confondus) n'a créé en moyenne annuelle

⁹ Au quatrième trimestre 2022, les effectifs du secteur privé moderne étaient de plus de 340 mille contre plus de 160 mille pour ceux du secteur public. Le volume d'emploi total est de l'ordre de 4 millions (voir [Tableau 2](#)).

que 1261 emplois nets. Cette moyenne annuelle s'établit à 4500 si l'on exclut l'année 2003, une année de croissance économique élevée mais aussi de destruction massive d'emplois (voir [Tableau 3](#)). En d'autres termes le secteur informel a été responsable à plus de 99% de la création nette d'emplois durant cette période.

Par la suite, sur la période 2012-2019, une amélioration des termes de l'échange et une hausse des dépenses publiques d'infrastructures (financées pour l'essentiel par des prêts en monnaie étrangère) ont permis au Sénégal d'obtenir un taux de croissance annuel du PIB réel de 6%, un record inégalé durant toute son histoire postindépendance. Toutefois, les créations d'emplois n'ont pas suivi. Les effectifs du secteur moderne semblent même avoir légèrement diminué durant cette période (Cepod 2012 ; ANSD 2019). Avec son nouveau statut de pays pétro-gazier, le Sénégal pourrait enregistrer des taux de croissance économique de 8,3% en 2023 et de 10,9% en 2024, selon les projections du FMI (2022). Au regard du caractère intensif en capital du secteur des hydrocarbures, il est peu probable que ce récent développement change la donne de l'emploi.

Pourtant, le Sénégal a besoin de créer des emplois décents en masse. Ce sera la meilleure manière d'avoir une prospérité mieux partagée et d'éradiquer la pauvreté. Ce sera également la meilleure manière de désamorcer la bombe à retardement sociale que constitue la marginalisation croissante de sa jeunesse. Les 15-34 ans constituent l'essentiel des nouveaux entrants sur le marché du travail et environ deux tiers de la population des chômeurs (ANSD 2020 : 135). La plupart d'entre eux aspirent à occuper les emplois bien payés du secteur moderne qui ne leur sont généralement pas accessibles, étant en petit nombre et souvent exigeant des qualifications et une expérience professionnelles au-dessus de la moyenne.

Face au casse-tête du chômage des jeunes, les gouvernements sénégalais successifs, en manque d'inspiration, ont souvent misé leurs efforts sur le financement sur fonds publics de projets portés par les jeunes. Les limites de cette stratégie sont pourtant connues. En marge des pesanteurs bureaucratiques et des pratiques clientélistes, les entreprises créées par ces projets ont une forte mortalité due entre autres à une forte concentration sectorielle (ce qui crée de la concurrence), à l'étroitesse des marchés intérieurs, à une faible protection et accompagnement de l'État en termes d'incitations fiscales, d'accès à la commande publique, de protection contre la concurrence étrangère, etc. De plus, les porteurs de projets n'ont pas parfois les compétences requises pour le succès de leur entreprise. Un exemple mémorable est l'« opération maîtres » au début des années 1980. Le gouvernement de l'époque avait accordé des financements à des jeunes diplômés afin qu'ils puissent se lancer dans des secteurs hors de leur domaine de compétence comme le commerce, la boulangerie, le transport, etc. L'expérience ne fut pas concluante (Diouf 1992: 75 ; Bauman 2016: 231-237).

En réponse aux manifestations violentes de mars 2021, portées pour l'essentiel par des jeunes de moins de 25 ans (Sylla 2021 ; Amnesty International 2022), le gouvernement a lancé le « Programme d'urgence pour l'insertion socio-économique et

l'emploi des jeunes Xëyu Ndaw Ñi ». Ce programme d'envergure nationale couvre la période 2021-2023 et est doté d'un budget total de 450 milliards francs CFA (744 millions \$), soit en terme annuel l'équivalent d'un peu moins d'1% du PIB nominal 2021 du Sénégal. Il restructure différents dispositifs existants autour (i) de la formation et la promotion de l'emploi des jeunes et (ii) de l'accompagnement des porteurs de projet et des acteurs du secteur informel. Il comporte cinq volets. Deux volets concernent des mesures de soutien et de formation professionnelle en direction des acteurs du secteur informel et des jeunes – réformes diverses, formation et recrutement de jeunes ayant vocation à créer des groupements d'intérêt économique. Deux volets visent à faciliter la création d'emplois et la consolidation d'emplois existants - des accords avec les employeurs pour faciliter l'accès des jeunes à des stages et à un emploi ; la promotion de projets de développement à haute intensité de main-d'œuvre. Un dernier volet – nommé « recrutement spécial » - prévoit la création directe de 35400 emplois publics dans les secteurs de la santé, du reboisement, du nettoyage, et du volontariat (Ministère de l'Économie 2021).

Ce programme est un pas dans la bonne direction. Les efforts de coordination et de rationalisation des différentes structures en charge des questions d'emploi sont appréciables tout comme la mise en place de « Pôles emploi » à travers les 46 départements du Sénégal¹⁰. Néanmoins, le programme manque d'ambition. Il n'est pas permanent et semble lié au mandat en cours du président Sall qui s'achève en 2024. De plus, le volume total d'emplois directs attendus sur trois ans (65 000) est trop faible pour avoir un impact significatif sur le chômage et le sous-emploi des jeunes. Chaque année, le nombre d'entrants sur le marché du travail sénégalais augmente d'au moins 150 000, les deux tiers étant âgés entre 15-34 ans. Il faut plus d'ambition en matière de création directe d'emplois publics et davantage impliquer les communautés de base dans la définition des priorités en la matière.

Pour une mise en place graduelle de la garantie d'emploi

Un programme de garantie d'emploi au Sénégal aurait certainement de nombreux soutiens. Comme politique publique destinée à lutter contre le chômage et le sous-emploi, à renforcer les droits des travailleurs et à favoriser la stabilité des prix, elle suscite l'adhésion de syndicats sénégalais avec qui l'auteur a pu échanger (*voir Encadré*).

Toutefois, comme les syndicats l'ont souligné, une garantie d'emploi universelle, qui s'applique à tous les demandeurs d'emploi potentiels, aurait vraisemblablement une taille beaucoup trop importante. En effet, au regard de l'ampleur du déficit d'emplois décents, de nombreux travailleurs occupant des emplois vulnérables ou peu productifs pourraient être tentés par les emplois garantis. Dans un tel cas, nous n'aurions plus affaire à des « emplois en dernier ressort » mais plutôt à des emplois « préférentiels ». Ceci ne peut être évité dans un contexte de « chômage périphérique ».

¹⁰ Sur le plan administratif, le Sénégal est divisé en 14 régions, 46 départements et plus de cinq cent communes urbaines et rurales.

Et il est sans doute souhaitable que les emplois garantis permettent progressivement d'établir un standard pour les travailleurs sans couverture sociale pour qui le chômage n'est pas une option.

Loin d'invalider la pertinence d'une garantie d'emploi, l'existence du « chômage périphérique » souligne plutôt la nécessité des politiques complémentaires citées plus haut et le fait que les États, à la périphérie, ont une responsabilité importante dans le développement d'un secteur privé viable. Ils ne peuvent se contenter d'être « passifs » ou « petit bras » tant que le secteur privé n'a pas atteint un seuil critique et/ou lorsque les normes de profitabilité du secteur privé deviennent antisociales. Autrement, certaines « irrationalités » risquent de perdurer longtemps. Comme par exemple : d'un côté des enfants hors du système éducatif, par faute de moyens économiques de leurs parents, et de l'autre, des enseignants au chômage. Ou encore : d'un côté des patients privés de soins de base, du fait de leur pauvreté ; de l'autre, des agents de santé au chômage.

Il est possible de concevoir un programme de garantie d'emploi de manière à ne pas le « saturer » d'emblée. On peut imaginer un déploiement graduel en trois phases : une première phase pilote ; une seconde d'élargissement progressif du programme ; une troisième où le programme devient universel. Les deux premières phases permettront de se faire une idée concrète du périmètre potentiel de la garantie d'emploi, étant entendu que les statistiques officielles sur le chômage, du fait de leurs limites notoires, ne peuvent pas être un bon guide dans cette direction.

Tant que la garantie d'emploi n'est pas universelle, des problèmes de répartition vont se poser. Différents critères pourraient être utilisés. Par exemple, les emplois garantis pourraient être ventilés en fonction du poids démographique des régions ou des départements. Une autre démarche serait de donner la priorité à certaines catégories sociales ou à certaines régions. Il est également possible d'adopter une démarche qui allie ces deux logiques. Les choix finaux vont sans doute dépendre du consensus entre les parties prenantes – populations à la base, syndicats, organisations de la société civile, gouvernement, etc.

A mon avis, l'option la plus intéressante est celle qui consisterait à déployer graduellement la garantie d'emploi dans la perspective de corriger les importantes disparités régionales de développement qui existent au Sénégal. Autrement dit, le choix pourrait être fait au tout début de mettre en place des dispositifs de garantie d'emploi ciblant les régions qui souffrent grandement de la pauvreté et de la sous-utilisation de leurs ressources humaines. La démarche serait alors de garantir un emploi rémunéré au salaire minimum à tous ceux qui seraient éligibles dans les régions concernées. L'objectif serait de « libérer » les territoires du sous-emploi et du chômage. Le programme de garantie d'emploi pourrait être mis en œuvre dans le cadre d'un « package » de politiques publiques qui viserait à renforcer la couverture sociale des habitants, étoffer l'offre de services publics, intégrer davantage les économies locales et leur doter d'infrastructures de base. D'une pierre, plusieurs coups pourraient être faits. Par la suite, selon la même logique, de nouvelles régions seraient incluses au fur et à mesure dans le programme national de garantie d'emploi.

Cette démarche permet de réduire significativement la marginalisation économique de régions particulièrement vulnérables et de leurs habitants et ainsi de renforcer la cohésion communautaire. L'expérience des pays sahéliens montre d'ailleurs que les régions les plus marginalisées constituent un terreau fertile pour les mouvements terroristes et les réseaux criminels (Oumarou 2019). Dans le cas des zones rurales, un dispositif de garantie d'emploi pourrait dissuader l'exode de leurs travailleurs vers les villes. Par contre, si les régions les plus riches, souvent les plus grandes sur le plan démographique, à l'instar de Dakar, pourvoient la majorité des emplois garantis, il est possible, en l'absence de critères de résidence, que cela encourage l'exode rural et donc la croissance des emplois informels urbains. Une autre raison qui pourrait justifier de commencer par les régions les moins privilégiées est que le salaire de base offert par le programme de garantie d'emploi sera vraisemblablement moins attractif dans les régions les plus riches qui tendent à regrouper l'essentiel de chômeurs diplômés et la « crème » des travailleurs du secteur informel.

Un avantage significatif de cette approche régionale est qu'elle contribue à inverser le pattern économique colonial qui consiste à drainer vers les zones côtières ressources humaines et matérielles pour les besoins de l'accumulation métropolitaine. L'une des conséquences de l'économie de traite a été d'appauvrir les régions intérieures au profit des régions côtières qui sont les principaux points de transit avec le reste du monde. Le système fiscal a été un instrument clé de drainage des ressources. L'obligation de payer des impôts en numéraire « a rempli une fonction historique, celle de chasser les paysans vers la côte » (Amin 1974 : 35 ; Fall 2011). De nos jours, Dakar, ancien siège de l'empire colonial français en Afrique de l'Ouest, souffre de sa « macrocéphalie ». Dakar représente moins de 0,3% de la superficie du Sénégal mais abrite plus d'un cinquième de sa population et centralise l'essentiel des activités économiques qui concourent à la formation du PIB. C'est ainsi la région qui concentre la part la plus importante de la population active – chômeurs et travailleurs occupés (ANSD 2022d). Un programme de garantie d'emploi pourrait certainement aider à « décoloniser » l'économie sénégalaise à travers la « relocalisation » vers les régions intérieures et leur valorisation économique. Déployé dans une perspective de finance fonctionnelle, elle peut permettre de faire face aux legs historiques résultant de l'application de la « finance saine » coloniale (Sylla, à venir).

Last but not least, cette démarche graduelle et régionale facilite le financement d'un programme de garantie d'emploi. Comme les régions les plus vulnérables représentent une part faible du pool potentiel de la garantie d'emploi au niveau national, cela implique que le « coût »¹¹ d'un programme national de garantie d'emploi va augmenter au fur et à mesure. La phase pilote, phase d'apprentissage et de *trial and error*, ne devrait pas requérir de financements significatifs. Pour la seconde phase, celle de l'élargissement progressif, le principe suivant pourrait être adopté : 1% du PIB nominal consacré à la mise en œuvre du programme de garantie d'emploi. Pourquoi 1% du PIB ? Parce que c'est le chiffre net qui ressort de certaines études ayant évolué le coût de programmes d'emplois publics (voir par exemple Wray 2007).

¹¹ Des politiques comme une garantie d'emploi devraient être considérées davantage comme un investissement/un bénéfice pour la société qu'une « charge ».

En faisant une simulation rapide basée sur les projections du FMI sur le PIB du Sénégal, les recettes et les dépenses gouvernementales, voici ce que l'on obtiendrait sur la période 2020-2027 (voir Tableau 4) :

- 1% du PIB représenterait entre 5 et 4 % des revenus du gouvernement (dons inclus) et aux alentours de 4% de ses dépenses.
- Sur la base des salaires minimaux actuels, et avec l'hypothèse que les emplois créés seraient divisés équitablement entre les zones rurales et les zones urbaines, le nombre d'emplois équivalent temps plein pouvant être créés passerait sur cette période de 248 000 à 465 000.
- Sur la base des salaires minimaux ajustés de la perte de pouvoir d'achat subi depuis 1980, et avec l'hypothèse que les emplois créés seraient divisés équitablement entre les zones rurales et les zones urbaines, le nombre d'emplois équivalent temps plein pouvant être créés passerait sur cette période de 157 000 à 293 000.

Étant donné que le temps moyen consacré par les Sénégalais aux activités « productives », au sens du Système de comptabilité nationale (SCN), est de 4 heures (ANSD 2022e), un programme de garantie d'emploi aura un impact important sur le PIB nominal. Il va augmenter de manière non-négligeable le nombre d'heures ouvrées dans l'économie. De cette façon, en tenant compte d'éventuels effets multiplicateurs, on peut dire que le programme « s'auto-finance ».

Même pour des pays ayant une souveraineté monétaire limitée, trouver des moyens financiers n'est pas compliqué quand il y a la « volonté politique », surtout devant le constat récurrent de dépenses publiques superflues, du gaspillage des ressources publiques et de la corruption. Une politique de gestion et d'allocation rationnelle des ressources publiques est donc nécessaire et possible. Seulement, elle ne déploie pleinement ses effets que dans un cadre institutionnel de souveraineté monétaire qui permet une coordination optimale entre la banque centrale et le gouvernement. Ceci implique dans le cas du Sénégal une réforme du régime de change et, certainement, l'adoption d'une monnaie nationale indépendante.

Dans cette perspective, on peut penser à un schéma de financement suivant pour un programme de garantie d'emploi. Dans la phase II : 1% du PIB couvert grâce à des impôts et dons. Dans la phase III : 1% du PIB couvert grâce à des impôts et dons ; une part variable financée via le déficit public.

Comme les syndicats l'ont recommandé, il sera important de promouvoir de larges concertations au Sénégal sur la question de la garantie d'emploi. Ce sera une bonne occasion pour étudier comment institutionnaliser définitivement cet instrument de politique publique avec le souci de le prémunir des contingences électoralistes, des rivalités politiciennes ou de tentations régionalistes/ethnicistes.

Conclusion

Dans le domaine de la politique (économique), il est toujours prématuré et hasardeux de dire qu'il n'y a pas d'alternative à tel ou tel autre. Cependant, on ne prend

pas beaucoup de risque en soutenant que les gouvernements africains soucieux de promouvoir un plein-emploi décent n'ont pas d'alternative à un programme de garantie d'emploi. En effet, les emplois que la croissance économique engendre, quelle que soit leur qualité, ne suffisent pas actuellement et, même dans la meilleure des hypothèses, ne suffiront pas dans les décennies à venir. C'est un fait sur lequel les gouvernements africains, leurs économistes, et leurs partenaires au développement doivent être transparents vis-à-vis du grand public. Par conséquent, il serait peut-être temps que la garantie d'emploi figure parmi la palette d'instruments de politiques publiques, surtout dans un contexte où il est fait état de la nécessité de s'acheminer vers une transition écologique et de réduire les inégalités de classe, de genre, de race et spatiales.

A la base, la garantie d'emploi est un instrument au service des objectifs de plein-emploi et de stabilité des prix. Toutefois, ses bénéfices ne sont pas que macroéconomiques car ils se déploient dans d'autres domaines. Premièrement, offrir des possibilités d'emplois décents à des travailleurs au chômage ou en sous-emploi est sans doute l'un des moyens les plus efficaces pour éradiquer la pauvreté monétaire et remédier à certaines des conséquences qu'elle induit généralement sur les plans psychosociologique (détérioration de la santé physique et mentale, chute de l'estime de soi, dépression, suicide, etc.), social (criminalité, prostitution, mendicité, isolement et perte de liens communautaires, etc.) et politique (vulnérabilité aux fanatismes divers).

Deuxièmement, le passage d'une situation de sous-emploi chronique de la force de travail à une situation de plein-emploi décent entraîne une augmentation des revenus d'activité des travailleurs les plus vulnérables qui généralement consacrent l'essentiel de leurs dépenses à des biens et services locaux. Ce qui permet la création de nouveaux débouchés pour les entreprises domestiques. Même si cela n'est pas son objectif principal, un programme de garantie d'emploi permet ainsi d'atténuer à la marge la contrainte de demande, l'un des obstacles majeurs au développement à la périphérie d'un tissu dense de PME-PMI pourvoyeuses d'emplois.

Troisièmement, un programme de garantie d'emploi ne peut manquer de générer des « multiplicateurs institutionnels ». C'est-à-dire que sa mise en œuvre va de pair avec des innovations institutionnelles et réglementaires dans des domaines connexes. Quelques exemples permettent d'illustrer ce point. Le suivi administratif et financier du pool de la garantie d'emploi va nécessiter d'avoir des fichiers d'état civil exhaustifs, fiables et à jour. Ce qui est un défi dans de nombreux pays africains (Economic Commission for Africa 2017). De même, le paiement des revenus salariaux aux titulaires d'un emploi garanti peut faciliter l'inclusion financière des populations, un autre défi commun à nombre de pays africains (Asuming et al 2019). Par ailleurs, l'observation de l'évolution des effectifs mobilisés par un emploi garanti permet de bien mesurer la température de l'économie et ses évolutions conjoncturelles. Ce type d'information rend possible la mise en place de politiques taillées sur mesure. Enfin, la garantie d'emploi peut être considéré comme un « projet constitutionnel ». La plupart des constitutions affirment le droit de chaque citoyen à occuper un emploi qui lui permette de vivre dignement. C'est le cas de la constitution sénégalaise qui

énonce « le droit au travail » parmi la liste des « libertés et droits » (article 8) et précise que « chacun a le droit de travailler et le droit de prétendre à un emploi » (article 25). Toutefois, ce droit reste essentiellement théorique en l'absence d'une garantie d'emploi qui doit être logiquement son socle institutionnel. Le fait de poser la question du comment mettre en œuvre le droit à l'exercice d'un emploi décent reconnu à chaque citoyen en tant que telle ouvre un horizon de luttes et de débats démocratiques sur les modalités institutionnelles de sa mise en œuvre et certainement aussi sur des aspects connexes tels le contenu de la notion de citoyenneté, la définition des priorités politiques, etc.

Entre le fait de proclamer la désirabilité d'une politique publique et le fait de l'adopter et de la mettre en œuvre de manière réussie, il y a une distance importante à parcourir. Le but de cette contribution a été de convaincre que les pays africains ont besoin de cet instrument tout autant que les autres et en même temps qu'ils doivent essayer de l'adapter en prenant en compte les spécificités propres à leur contexte.

*** *Fin* ***

Encadré : La garantie d'emploi vue par les syndicats sénégalais

Afin d'initier la conversation autour d'une garantie d'emploi au Sénégal, l'auteur a élaboré un bref questionnaire en direction de trois syndicats représentatifs au plan national : la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), la Confédération des Syndicats Autonomes du Sénégal (CSA) et Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal/Forces du changement (CNTS/FC).

Créée en 1969, la CNTS rassemble 111 syndicats nationaux et professionnels présents dans les différentes branches d'activité et dans tous les secteurs - public et parapublic, privé et économie informelle. La CNTS/FC est née en 2022 d'une scission avec la CNTS. Elle compte environ 50 mille membres et 50 organisations affiliées. La CSA est née en 1997. Elle regroupe 61 organisations affiliées et plus de 45 mille membres.

Le questionnaire aborde un certain nombre de thèmes dont la pertinence d'un programme de garantie d'emploi, le rôle que les syndicats pourraient jouer dans la mise en œuvre d'un tel programme, les écueils pouvant être identifiés, les effectifs pouvant être concernés, etc.

De manière générale, les syndicats interviewés sont favorables à un programme de garantie d'emploi. Ils pensent que c'est « une initiative novatrice, un programme désirable et un besoin pour les pays africains ». En effet, elle permet de « lutter efficacement contre le chômage et de réduire considérablement le sous-emploi et la précarité » notamment en contribuant à la création « d'emplois décents et à l'élargissement des bases des syndicats ». Une éventuelle mise en œuvre d'un programme de garantie d'emploi supposerait un certain nombre de changements légaux et réglementaires que les syndicats ont identifiés. Il faudra entre autres apporter des modifications au code du travail, au code de sécurité sociale, à la convention collective nationale interprofessionnelle et au code des obligations civiles et commerciales.

Un programme de garantie d'emploi ne peut manquer de rencontrer des difficultés opérationnelles. C'est le lot commun aux politiques publiques. Dans leurs réponses, les syndicats ont mis l'accent sur deux aspects. D'une part, la réussite d'un tel projet requiert un engagement volontariste du gouvernement ainsi que des efforts importants de coordination entre les différents ministères et structures impliqués. D'autre part, des réticences ou un rejet de la part du patronat sénégalais et des partenaires au développement (y inclus les institutions financières internationales) n'est pas à exclure.

Au regard de ces écueils prévisibles, les syndicats interviewés se disent prêts à s'impliquer chacun et à travailler en concert pour la conception et la mise en œuvre réussie d'un programme de garantie d'emploi. Ils sont disposés à faire les campagnes de sensibilisation et de plaidoyer auprès du patronat et des travailleurs en vue de leur expliquer ses tenants et aboutissements et de les rallier à la cause. En cas de mise en œuvre d'un programme de garantie d'emploi, ils veilleraient au « respect des quatre piliers du travail décent : la création d'emploi ; le respect des droits des travailleurs ; la protection sociale ; le dialogue social ».

A la question « quelle est la proportion de la population active susceptible d'être concernée par un programme de garantie d'emploi ? », les réponses des syndicats suggèrent une fourchette très large comprise entre 35-60%. Cette indétermination est sans doute normale en l'absence d'enquêtes systématiques et d'expériences pilotes. Toutefois, les ordres de grandeur suggérées interpellent. Elles pointent l'importance des politiques complémentaires qui permettront à la garantie d'emploi de jouer effectivement un rôle d'employeur en *dernier ressort*.

Enfin, s'agissant du financement d'un programme de garantie d'emploi, un syndicat pense qu'il devrait être financé essentiellement par des fonds publics. Un autre suggère un financement mixte alliant cotisations sociales, fonds publics (mobiliser par exemple une partie des recettes provenant de l'exploitation du pétrole et du gaz) et contributions des partenaires au développement.

Source : réponses des syndicats au questionnaire de l'auteur

Références

Amin, S. (2017) To the Memory of Sam Moyo. *Agrarian South: Journal of Political Economy* 5 (2 & 3): 1–20.

Amin, S. (1974) "Introduction" in S. Amin (ed), *Modern Migrations in Western Africa*, London: Oxford University Press, 65-124.

Amnesty International (2022) «Sénégal : Un an après la mort de 14 manifestants, les familles réclament justice », 3 mars, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2022/03/senegal-un-an-apres-mars-2021-les-familles-reclament-justice/>

ANSD (2022a) « Banque de données économiques et financières. Version définitive 2020 et provisoire 2021 », décembre, ANSD, https://www.ansd.sn/ressources/publications/RAPPORT_BDEF_2021.pdf

ANSD (2022b) « Comptes nationaux semi-définitifs de 2021 et définitifs de 2020 », décembre, https://www.ansd.sn/ressources/publications/Note_analyse_comptes%20nationaux_semi-definitif%202021_29_12_2022_vf.pdf

- ANSD (2022c) Enquête nationale sur l'Emploi au Sénégal. Quatrième trimestre 2021. Note d'informations, février, https://www.ansd.sn/ressources/publications/rapp_enes_T4_2021_V2.pdf
- ANSD (2022d) Situation Economique et Sociale du Sénégal 2019, janvier, https://www.ansd.sn/ressources/ses/SES_2019.pdf
- ANSD (2022e) Enquête nationale sur l'emploi du temps au Sénégal (ENETS), septembre, https://www.ansd.sn/index.php?option=com_sess&view=sess&Itemid=398
- ANSD (2021a) « Enquête harmonisée sur les Conditions de Vie des Ménages (EHCVM) au Sénégal », ANSD, <https://www.ansd.sn/ressources/publications/EERH%202021.pdf>
- ANSD (2021b) « Enquête sur l'Emploi, la Rémunération et les Horaires de Travail. Rapport annuel 2021 », ANSD, <https://www.ansd.sn/ressources/rapports/EERH%202021.pdf>
- ANSD (2019) « Rapport de l'enquête sur l'emploi, les rémunérations et les heures de travail au Sénégal », Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- ANSD (2020) « Situation économique et sociale du Sénégal 2017-2018 », Juillet.
- ANSD (2013) « Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESP-II 2011) », https://www.ansd.sn/ressources/publications/Rapport_ESPS-2011.pdf
- ANSD (2011) « Situation Economique et Sociale du Sénégal 2010 », ANSD, https://www.ansd.sn/ressources/ses/SES_2010.pdf
- ANSD & AFRISTAT (2019) « Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel, 2017: Rapport final ». Dakar, Sénégal, Bamako, Mali: ANSD et AFRISTAT.
- Anwar, S. & I. Islam (2021) Should Developing Countries Target Low, Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment, Employment Sector, Employment Working Paper No. 87, International Labour Organization.
- Assa, J. (2022) "Decolonization 2.0: Realizing Africa's Promise through Economic Sovereignty and Strategic Finance", Working Paper, <https://www.researchgate.net/publication/361495019> ; June.
- Asuming, P.O., L. G. Osei-Agyei, J. I. Mohammed (2019) Financial Inclusion in Sub-Saharan Africa: Recent Trends and Determinants, *Journal of African Business*, 20:1, 112-134
- Ayala, J. (2022) Experiences with Public Employment Programs Around the World. Securing to the Right to Employment, Presentation at the Economic Democracy Initiative Summer Workshop, June, Bard College, New York.
- Bakvis, P. (2009) The World Bank's Doing Business Report: A last fling for the Washington Consensus? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15(3-4), 419-438.
- Bakvis, P. (2017) Orthodoxy, evidence and action: Labour rights at the World Bank. *International Union Rights* 24(1), 3-5.
- Bauman, E. (2016) *Sénégal, le travail dans tous ses états*, Institut de Recherche pour le Développement/Presses Universitaires de Rennes
- BIT (2022) *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2022*, Genève, Bureau International du Travail.
-(2021) *World Social Protection Report. Social protection at the crossroads- in pursuit of a better future*, ILO, Geneva.
-(2018) *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition)*; Geneva, International Labour Office.

- ...(2012) Towards the right to work: A guidebook for designing innovative public employment programmes, https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559267/lang--en/index.htm
-(2010) *Global employment trends: January 2010*, Geneva, International Labour Organization.
- CEPOD (2012) « Analyse diagnostique de l'emploi au Sénégal », Ministère de l'Economie et des Finances, Sénégal.
- Copans, J. (2001) Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?, *Autrepart*, 20, 11-26.
- CNUCED (2005) *Le Développement Economique en Afrique. Repenser le rôle de l'investissement direct étranger*, New York et Genève: Nations unies.
-(2008) *Economic Development in Africa 2008. Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*. New York and Geneva, United Nations
- (2019) *State of commodity dependence 2019*, New York: United Nations
- Dadzie, R.B. (2013) The State, Employer of Last Resort, and Youth Employment: A Case Study of the National Youth Employment Program in Ghana, in M. J. Murray and M. Forstater (eds), *Employment Guarantee Schemes Job Creation and Policy in Developing Countries and Emerging Markets*, Palgrave MacMillan: 127-143.
- Diouf, M. (1992) « La crise de l'ajustement », *Politique Africaine* n°45, 62-85.
- Economic Commission for Africa (2017) *Report on the status of civil registration and vital statistics in Africa*, Addis Ababa, Ethiopia, United Nations.
- Economic Commission for Africa, African Union (2010) *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa.
- Ernest Young (2017) *EY's Attractiveness Program Africa. Connectivity Redefined*, May, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_za/topics/attractiveness/ey-connectivity-redefined-2017.pdf
- Fall, B. (2011) *Le Travail au Sénégal au XXe siècle*, Paris, Karthala.
- Fields, G. S. (1990) Labour market modelling and the urban informal sector: Theory and evidence In D. Turnham, B. Salomé, & A. Schwarz (Eds.) *The informal sector revisited*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development: pp.49-69.
- Fox, L., C. Haines, J.H. Munoz, T. Alun (2013) *Africa's Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century*. IMF Working Paper No. 13/201.
- Gabor, D. (2021) The Wall Street Consensus, *Development and Change*, volume 52 (3): 429-459.
- Heintz, J. and R. Pollin (2008) Targeting Employment Expansion, Economic Growth and Development in Sub-Saharan Africa: Outlines of an Alternative Economic Programme for the Region, Economic Commission for Africa, March.
- Heintz, J., C., Oya, Z. Eduardo (2008) Towards an employment-centred development strategy for poverty reduction in the Gambia: Macroeconomic and labour market aspects, Country Study, No. 16, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia
- Heintz, J. and L. Ndikumana (2010) "Is There a Case for Formal Inflation Targeting in Sub-Saharan Africa?," Working Paper 218, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- Hickel, J., C. Dorninger, H. Wieland, I. Suwandi (2022) "Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990–2015", *Global Environmental Change*, Volume 73, 102467, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467>

Iloh, E., M. Nwokedi, & C. Onyebukwa, Q. Ekeocha (2020) World Trade Organization's Trade Liberalization Policy on Agriculture and Food Security in West Africa, ub in N. Edomah, Regional Development in Africa, DOI: 10.5772/intechopen.86558: 125-144.

IMF (2022) "Senegal: Fifth Review Under the Policy Coordination Instrument...", IMF Country Report No. 22/197, IMF, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1SENEA2022003.ashx>

Kaboub, F. (2012) From Neoliberalism to Social Justice: The Feasability of Full Employment in Tunisia. *Review of Radical Political Economics*, 44(3), 305–312.

Kaboub, F. (2007) ELR-Led Economic Development: A Plan for Tunisia, Levy Economics Institute Working Paper No. 499.

Koddenbrock, K., I. H. Kvangraven, N. S. Sylla (2022), Beyond financialisation: the *longue durée* of finance and production in the Global South, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 46, Issue 4, 703–733.

Kregel, J. (2009) "Mobilizing Domestic Resources", *International Journal of Political Economy*, 38:3, 39-57.

Kvangraven, I. H., K. Koddenbrock and N. S. Sylla (2021) Financial subordination and uneven financialization in 21st century Africa, *Community Development Journal*, vol. 56, no. 1, 119–40

Lee, S., Schmidt-Klau, D., Weiss, J., Chacaltana, J. (2020) Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun's Law, ILO Working Paper 17, Geneva, ILO.

Majid, N. (2015) The great employment transformation in China, Working paper n°195, International Labour Office, Employment Policy Department, Employment and Labour Market Policies Branch, Geneva, ILO.

MEF – Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal – (2011) *Rapport national sur la compétitivité du Sénégal 2011*, avril.

Ministère de l'Economie (2021) *Programme d'urgence pour l'insertion socio-économique et l'emploi des jeunes Xëyu Ndaw Ñi*, République du Sénégal, <https://www.economie.gouv.sn/fr/publications/grands-dossiers/programme-durgence-pour-linsertion-socioeconomique-et-lemploi-des>

Mitchell, W.F. (1998) "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment," *Journal of Economic Issues*, 32 (June): 547-556.

Mitchell, B. (2017) The Job Guarantee: A Superior Buffer Stock Option for Government Price Stabilisation, in M. J. Murray and M. Forstater (eds), *The Job Guarantee and Modern Money Theory. Realizing Keynes's Labor Standard*, Palgrave MacMillan: 47-72.

Mosler, W. B. (1997-98) "Full Employment and Price Stability." *Journal of Post Keynesian Economics*, 20 (2): 167-182.

Mkandawire, T. (2010) How the New Poverty Agenda Neglected Social and Employment Policies in Africa, *Journal of Human Development and Capabilities*, 11:1, 37-55.

Murray, M. J. & M. Forstater (eds) (2013) *Employment Guarantee Schemes Job Creation and Policy in Developing Countries and Emerging Markets*, Palgrave MacMillan.

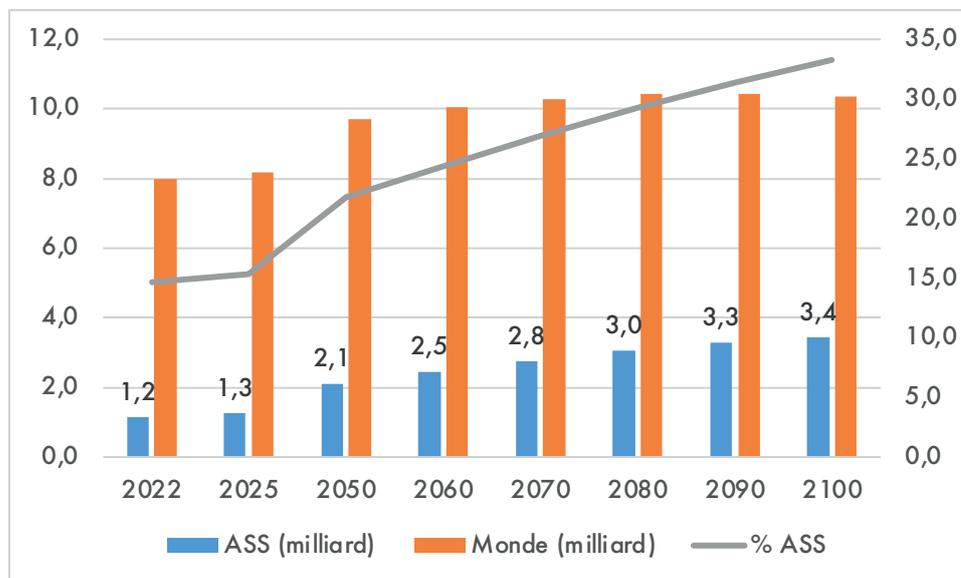
Nell, E.J. (2017) "The Employer of Last Resort for a 'Capital-Poor' Economy", in Michael J. Murray and Mathew Forstater (eds), *The Job Guarantee and Modern Money Theory. Realizing Keynes's Labor Standard*, Palgrave MacMillan: 73-88.

Oumarou, I. (2019) An Analysis on the Effects of Unemployment on Rural Youth in the Sahel: A Case Study of Rural Areas of Madaoua in the Region of Tahoua, Niger, *Journal of Humanities and Social Sciences Studies (JHSSS)*, September 30.

- Patnaik, U. & P. Patnaik (2016) *A Theory of Imperialism*, Columbia University Press.
- Philip, K. (2012) The rationale for an employment guarantee in South Africa, *Development Southern Africa*, 29:1, 177-190.
- Pollin, R., G. Epstein, J. Heintz, L. Ndikumana (2006) An Employment-Targeted Economic Program for South Africa, PERI, Amherst, Mass.
- Pigeaud, F. et N.S. Sylla (2018) *L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du franc CFA*, Paris, La Découverte.
- Stein, H. (2010) Financial liberalisation, institutional transformation and credit allocation in developing countries: the World Bank and the internationalisation of banking, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 34, Issue 2, March, pages 257–273.
- Sylla, N.S. (à venir). Modern Monetary Theory as an analytical framework and a policy lens: An African perspective. In L. R. Wray and Y. Nersisyan (eds) *The Elgar Companion to MMT*, Northampton: Edward Elgar.
- Sylla, N.S. (2023) Imperialism and Global South's Debt: Insights from Modern Monetary Theory, Ecological economics and Dependency Theory. In N. S. Sylla (ed) *Imperialism and the Political Economy of Global South's Debt*, Bingley: Emerald
- Sylla, N.S. (2022) *Live as African. On the Relevance of Thomas Sankara's Agenda for Economic Liberation*, University of Bayreuth African Studies Working Papers 33.
- Sylla, N.S. (2021) « Les cinq coléreuses secouent le Sénégal », *Monde Diplomatique*, avril.
- Sylla, N.S. (2013) « Mesurer les problèmes d'absorption de la force de travail dans les pays en développement : les limites du concept de taux de chômage », *Revue Internationale du Travail*, vol. 152 n°1 : 31-46.
- Tcherneva, P.R. (2021) The Job Guarantee: MMT's Proposal for Full Employment and Price Stability, Working Paper 02, Open Society University Network Economic Democracy Initiative.
- Tcherneva, P.R. (2020) *The case for a job guarantee*, Polity Press.
- Tcherneva, P.R. (2016) "Money, Power and the Monetary Regimes", working paper n° 86, Levy Economics Institute of Bard College.
- Tcherneva, P.R. (2012) Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change, Working Paper No. 732, Levy Economics Institute of Bard College.
- UNDP (2010) Employment guarantee policies, Policy Brief, issue 2, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Policy-Brief-Employment-Guarantee-Policies.pdf>
- Xie, F., Kuang X., Zhi, L. (2018) The Reserve Army of Labor in China's Economy, 1991–2015, Vol. 70, No. 4: September, https://doi.org/10.14452/MR-070-04-2018-08_3
- Wray, L. (2007) "The Employer of Last Resort Programme: Could it Work for Developing Countries?" Economic and Labour Market Papers 2007/5. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- Zafar, A. (2021) *The CFA Franc Zone: Economic Development and the Post-Covid Recovery*, Palgrave MacMillan.

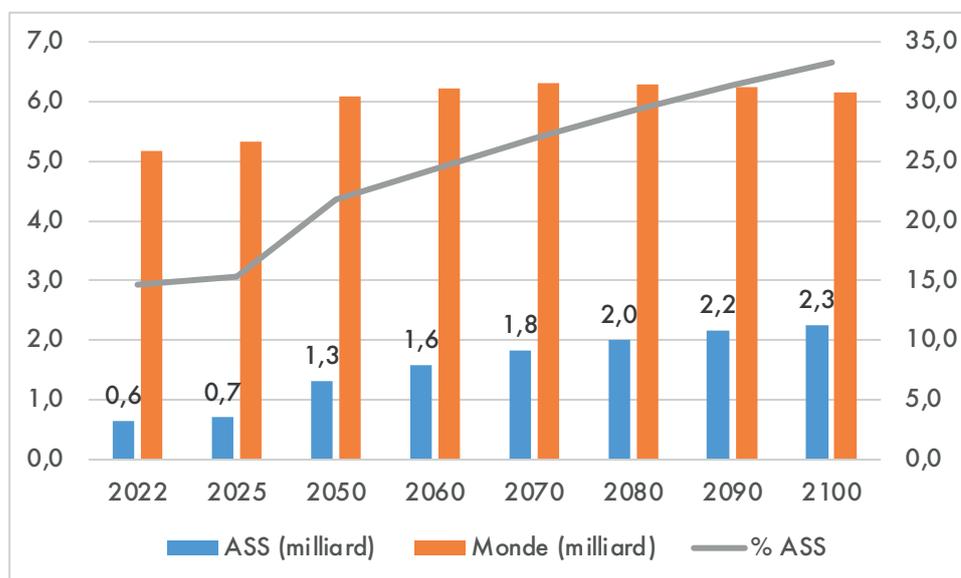
Annexe :

Figure 1 : Projections de la population mondiale et de celle de l'Afrique subsaharienne (2022-2100)



Source : Division population des Nations unies, scénario médian, visité le 13 janvier 2023 ; l'axe gauche concerne la population mondiale et celle de l'Afrique sub-Saharienne, celui de droite fait référence à la part de l'Afrique sub-Saharienne dans la population mondiale.

Figure 2 : Projections population active potentielle (15-64 ans) en Afrique subsaharienne et dans le monde (2022-2100)



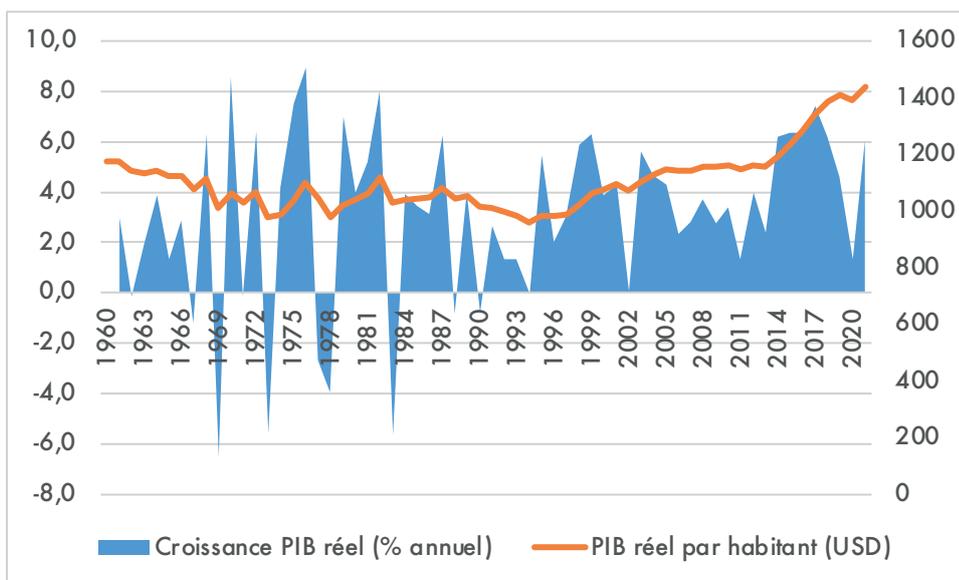
Source : Division population des Nations unies, scénario médian, visité le 13 janvier 2023 ; l'axe gauche concerne la population mondiale et celle de l'Afrique sub-Saharienne, celui de droite fait référence à la part de l'Afrique sub-Saharienne dans la population mondiale.

Tableau 1 : Indicateurs du marché du travail pour l’Afrique sub-saharienne (2005-2020)

	Unité	2005	2015	2020
Population active	millions	287,4	368,9	418,3
Taux d'activité	%	70,5	67,8	66,1
Emploi	millions	270,3	348,7	389,4
Taux d'emploi	%	66,3	64,1	61,5
Chômage	millions	17,2	20,2	28,9
Taux de chômage	%	6	5,5	6,9
Main d'œuvre salariée	millions	53,3	79,9	87,5
Auto-employés (travailleurs indépendants)	millions	217	268,8	301,9
Part des auto-employés	%	80,3	77,1	77,5
Travailleurs en situation de pauvreté extrême	millions	136,9	137,4	147,8
% de travailleurs en situation de pauvreté extrême	%	50,6	39,4	38

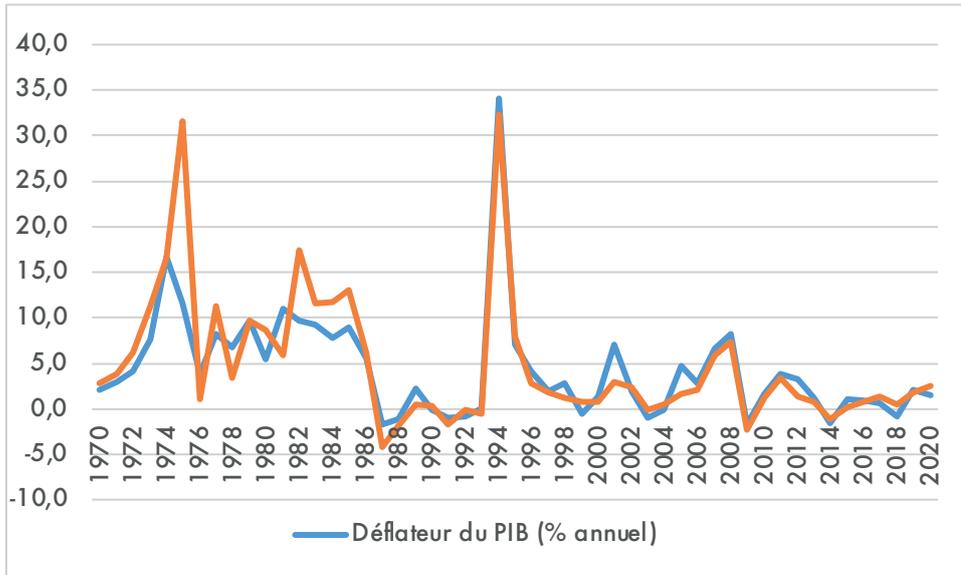
Source : BIT (2022), *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2022*, p.123

Figure 3 : Croissance du PIB réel (%) et évolution du PIB réel par habitant (USD) du Sénégal (1960-2021)



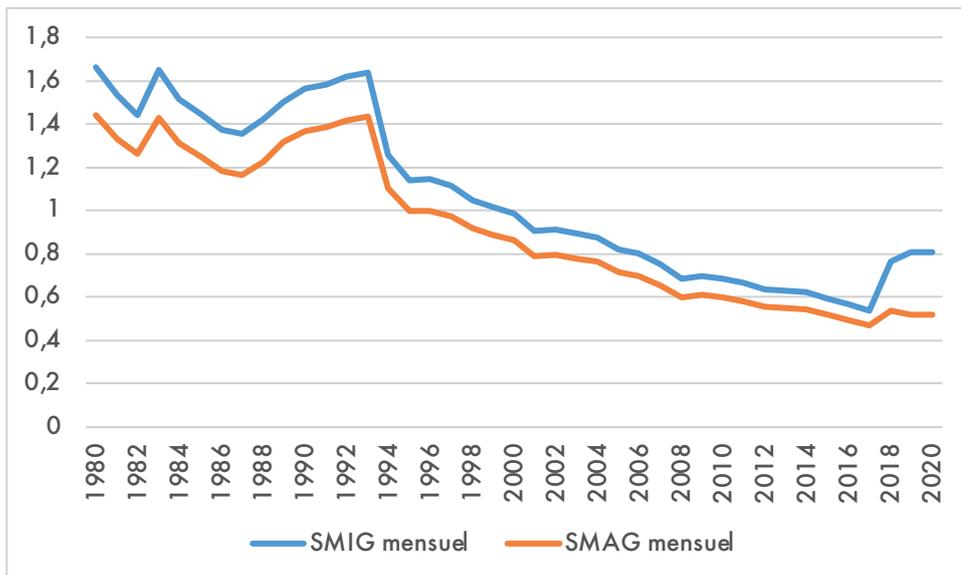
Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale, visité le 12 janvier 2023. L'axe à gauche concerne la croissance du PIB ; celui de droite fait référence à l'évolution du PIB réel par habitant.

Figure 4 : Le taux d'inflation au Sénégal (1970-2020)



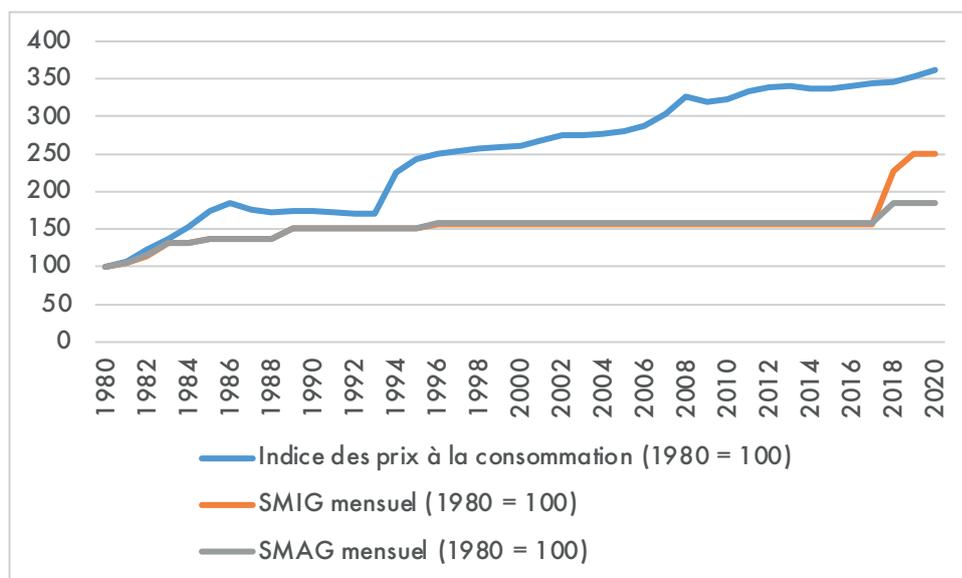
Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale, visité le 12 janvier 2023

Figure 5 : Evolution du ratio salaires minimums mensuels à temps plein/PIB nominal mensuel par habitant (1980-2020)



Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale, visité le 12 janvier 2022 ; les données officielles sur l'évolution des salaires minimums sont disponibles en ligne ; calculs de l'auteur pour les données mensuelles.

Figure 6 : Evolution des salaires minimums mensuels et de l'inflation au Sénégal (1980-2020)



Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale, visité le 12 janvier 2022 ; les données officielles sur l'évolution des salaires minimums sont disponibles en ligne ; calculs de l'auteur pour les données mensuelles.

Tableau 2 : Indicateurs du marché du travail sénégalais

Population et population en âge de travailler*	2013	2023				
Population (million)	13,5	18,3				
PAT (million)	7,3	10				
15-24 ans (% PAT)	36,7	35				
25-34 ans (% PAT)	26,3	26,3				
Emploi et chômage**	National	Urbain	Rural	Homme	Femme	
Taux d'activité	55,8	57,2	54,3	64,5	48,8	
Taux d'emploi	39,3	45	33	53	28,2	
Part des emplois salariés	39,4	48,5	25,9	46,1	29,4	
Taux de chômage	24,1	19,1	29,8	13	35,8	
Répartition sectorielle de l'emploi***	2000	2010	2019			
Agriculture	46.3	38.2	30.1			
Industrie	12.3	12.7	13.1			
Services	41.3	49.1	56.8			
Part des emplois informels par secteur et par genre****	Total	Agriculture	Industrie	Services	Homme	Femme
Emplois informels (%)	91,2	99,1	90,8	86,1	89,5	93,7
Effectifs du secteur moderne*****	2022					
Secteur privé moderne	340.656					
Fonction publique	167.218					

Source : *Données et projections démographiques de l'ANSD ; ** données du quatrième trimestre 2021, ANSD (2022c) ; *** ilo.org/wesodata ; **** BIT (2018 : 116) ; *****ANSD (2022f) pour le secteur privé moderne ; Assemblée nationale du Sénégal pour le secteur public, <http://www.assemblee-nationale.sn/rapport-de-la-commission-re-latif-a-l-examen-du-projet-de-budget-2023-du-ministere-de-la-fonction-publique-et-de-la-transformation-du-secteur-public-a310.html>

Tableau 3 : Création nettes d'emplois dans les secteurs moderne et informel au Sénégal (2001-2009)

Année	Secteur moderne	Secteur informel	Total	Part du Secteur informel (%)	Croissance du PIB réel (%)
2009	9846	123260	133106	92,6	2,2
2008	1581	117523	119104	98,7	3,2
2007	6332	112125	118457	94,7	4,9
2006	5724	107046	112770	94,9	2,5
2005	10687	102263	112950	90,5	5,6
2004	7983	97757	105740	92,5	5,9
2003	-25024	93511	68487	136,5	6,7
2002	-1797	77132	75335	102,4	0,7
2001	-3976	91899	87923	104,5	4,6

Source : MEF (2011: pages 31 et 85)

Tableau 4 : Simulation d'un financement de la « phase II » d'une garantie d'emploi sur la base du critère de 1% du PIB nominal.

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB nominal	milliards FCFA	14.101	15.319	17.093	19.093	21.497	22.974	24.613	26.388
Revenus du gouvernement*	milliards FCFA	2843.0	2978.0	3587.0	4061.0	4805.0	5378.0	5779.0	6256.0
Dépenses du gouvernement	milliards FCFA	3746.0	3943.0	4642.0	5002.0	5669.0	6.059	6.517	7052.0
Dépenses pour la garantie d'emploi - 1% PIB nominal	milliards FCFA	141,0	153,2	170,9	190,9	215,0	229,7	246,1	263,9
Part dans les revenus du gouvernement	%	5,0	5,1	4,8	4,7	4,5	4,3	4,3	4,2
Part dans les dépenses du gouvernement	%	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7
Emploi dérivé** - salaires minimums courants	millier	248	270	301	336	378	404	433	465
Emploi dérivé** - salaires minimums ajustés de l'inflation***	millier	157	170	190	212	239	255	273	293

Source : calculs de l'auteur basés sur le FMI (2023 : 25 ; 28) ; *dons inclus ; **l'hypothèse est que les emplois garantis sont répartis équitablement entre les travailleurs agricoles et non agricoles ; ***salaire minimum compensant la perte de pouvoir d'achat subie depuis 1980.

Pour un plein-emploi décent en Afrique : réflexions sur la garantie d'emploi

Document de Travail, Avril 2023

Ndongo Samba SYLLA
Fondation Rosa Luxemburg, Dakar

-  Fondation Rosa Luxemburg, Mermoz-Sotrac villa n°43 B.P 25013
Dakar – Fann (Sénégal)
-  Téléphone : (+221) 33 869 75 19 / Fax : (+221) 33 824 19 95
-  Email : info.dakar@rosalux.org
-  Site web : www.rosalux.sn
-  Twitter : [@RLS_dakar](https://twitter.com/RLS_dakar)