

**Emploi - formation :
Tendances et perspectives**

Guide de renforcement des capacités

MODULE II

**Le cadrage stratégique, organisationnel et
institutionnel du bilan emploi-formation
Un bilan : pour quoi ? pour qui ? par qui ?**

Sommaire

Introduction du module.....	4
Leçon 2 : Un bilan emploi-formation : pour quoi ?	5
A. Introduction	5
Objectif 1 : le bilan comme un outil d'aide à la décision dans une démarche de planification stratégique.....	6
a. Les étapes et les outils de la planification stratégique.....	6
b. Un outil d'aide à la décision pour la conception et la formulation du DSRP et l'intégration de la politique nationale de l'emploi et de la formation dans le DSRP.....	8
c. Un outil d'aide à la décision dans le cadre du suivi et de la révision des DSRP et de la politique nationale de l'emploi et de la formation.....	9
Objectif 2 : le bilan emploi-formation comme un temps fort d'une démarche d'évaluation.....	11
Objectif 3 : le bilan emploi-formation comme un instrument de renforcement du dialogue social	13
a. La réalisation du bilan : un temps fort du dialogue social.....	13
b. La réalisation du bilan : un levier pour la création des conditions d'un vrai dialogue social.....	14
Objectif 4 : La réalisation du bilan : un processus cohérent et complémentaire avec la stratégie de réduction de la pauvreté	14
a. Une démarche commune : une démarche participative.....	14
b. Le développement de pratiques de bonne gouvernance.....	15
Objectif 5 : le bilan emploi-formation, un outil de planification et de prospective des relations emploi-formation.	16
Leçon 3 : Le bilan emploi-formation : pour qui ? par qui ?	19
B. Introduction	19
C. Le bilan : pour qui ? pour quels utilisateurs ?.....	20
a. L'inventaire des utilisateurs potentiels du bilan.....	20
b. La création d'une banque de données sur ces utilisateurs.....	22
D. Le bilan emploi-formation : par qui ? les « producteurs d'information »	22
a. L'institut national de la statistique.....	23
b. L'observatoire de l'emploi et de la formation.....	24
c. Les centres d'étude et de recherche universitaires.....	27
d. Les agences internationales de coopération.....	27
E. Le cadre organisationnel et institutionnel	28
a. Le cadre institutionnel.....	28
b. Le cadre organisationnel.....	29
F. En guise de conclusion du module II.....	31

Table des Études de cas

Études de cas 3 :	Burkina Faso : Le document sur les « méta-données » et l'inventaire des indicateurs de suivi du DSRP	9
Études de cas 4 :	Burkina Faso : Le contenu du Schéma Directeur de la Statistique (SDS)	22
Études de cas 5 :	Les observatoires de l'emploi et de la formation dans les huit pays de l'UEMOA	23

Table des Boîtes à outil

Boîte à outil 1 :	Les étapes du « cycle de la planification stratégique »	5
Boîte à outil 2 :	Les différentes étapes du cycle du SDRP et le documents d'accompagnement.....	7
Boîte à outil 3 :	Grille de questionnement pour l'évaluation des projets et des programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation.....	11
Boîte à outil 4 :	La création d'une banque de données sur les utilisateurs et les institutions clientes	21
Boîte à outil 5 :	Les observatoires africains de l'emploi et de la formation	23
Boîte à outil 6 :	Les termes de référence d'une mission d'audit des observatoires	25
Boîte à outil 7 :	Les intérêts d'un fonctionnement en réseau pour l'élaboration du bilan.....	28

Introduction du module

1. Avant de présenter le contenu du bilan emploi-formation et d'examiner les modalités de son élaboration, il faut apporter un certain nombre de réponses à des questions préalables concernant le cadrage du bilan. Trois de ces questions sont centrales : un bilan emploi-formation pour quoi ? un bilan emploi-formation pour qui ? un bilan emploi-formation par qui ? L'expérience montre qu'il y a beaucoup de confusions et beaucoup de risques d'échec quand on ne prend pas assez de recul sur l'objet même du bilan et que l'on sous estime l'importance de toutes ces questions. En toute hypothèse, il faut apporter le plus grand soin à la précision des éléments de réponse à ce triple questionnement. Ces réponses sont en effet déterminantes des orientations qui seront prises tant en ce qui concerne le contenu du bilan qu'en ce qui concerne la démarche de sa réalisation. Elles nécessitent un positionnement très explicite et volontariste du bilan emploi-formation :

- au plan stratégique, pour bien identifier quels sont les objectifs poursuivis et quels sont les publics cibles visés par ces stratégies et ces politiques,
- au plan institutionnel, pour bien identifier : i) quels sont les acteurs et les institutions concernés en tant qu'utilisateurs-clients et producteurs, ii) quels sont leurs besoins d'information correspondants compte tenu des missions et des interventions qui sont les leurs en matière d'emploi et de formation, iii) quels sont les dispositifs institutionnels à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés au bilan,
- au plan organisationnel : i) pour bien identifier qui fait quoi ? ii) pour bien préciser les modalités et le chronogramme de leurs interventions ? iii) pour permettre une véritable endogénéisation et une réelle appropriation du bilan par les différents acteurs et institutions concernés, iv) pour choisir des modes d'organisation cohérents avec les objectifs déclarés en terme de dialogue social et de bonne gouvernance.

2. Ce module s'articule autour de deux leçons :

- **leçon 2** : le bilan emploi-formation : pour quoi ? pour quels objectifs ?
- **leçon 3** : le bilan emploi-formation : pour qui ? par qui ?

Leçon 2 : Un bilan emploi-formation : pour quoi ?

Le cadrage stratégique du bilan emploi-formation

Les objectifs pédagogiques de la leçon

Cette leçon, porte sur la première étape de toute démarche stratégique qui consiste à définir avec précision quels sont les objectifs prioritaires que l'on se fixe, quels sont les résultats attendus, quelles sont les raisons et les justifications qui sous tendent le choix de telle ou telle alternative.

Le guide vise à fournir et à expliciter les éléments à prendre en compte pour le choix du cadrage stratégique du bilan. La maîtrise des éléments de cette leçon est un pré requis incontournable pour l'appropriation des autres leçons du guide.

La leçon aborde un certain nombre de thèmes qui vont servir de trame dans la présentation des autres leçons concernant : l'opérationnalisation du diagnostic, l'approche participative, la fonction du bilan comme support du dialogue social, comme modalité de mise en œuvre de pratiques de bonne gouvernance.... A ce niveau, en même temps que l'on explicite dans le détail la signification de ces différents thèmes, l'objectif recherché est de sensibiliser les apprenants sur leur importance.

A. Introduction

3. Les objectifs du bilan emploi-formation sont multiples. A priori, on peut en retenir cinq comme prioritaires : i) construire un outil de compréhension et d'aide à la décision au service des acteurs concernés, ii) inscrire le bilan comme un temps fort d'une démarche d'évaluation des coûts et des bénéfices des politiques, des mesures, des programmes et des actions à destination de ces acteurs, iii) se doter d'un instrument de renforcement du dialogue économique et social, iv) faire du bilan un processus cohérent et complémentaire avec la stratégie de réduction de la pauvreté formulée dans le DSRP, v) faire du bilan emploi-formation un outil de planification et de prospective des relations emploi-formation.

Objectif 1 : le bilan comme un outil d'aide à la décision dans une démarche de planification stratégique

4. Une des limites majeures des systèmes d'information sur l'emploi et la formation tient au fait que les informations disponibles sont en général très peu opérationnelles¹. Nombre d'entre elles sont quasiment "confidentielles" faute d'être diffusées ou quand elles le sont, elles ne sont pas ou peu commentées. Elles sont ainsi peu accessibles aux décideurs car trop éloignées de leurs préoccupations. Un des enjeux majeurs de l'amélioration de ces systèmes, et du bilan en particulier, est d'en faire un outil d'aide à la décision aux différentes étapes d'une démarche de planification stratégique tant en ce qui concerne la politique sectorielle d'emploi et de formation qu'en ce qui concerne les documents des stratégies de développement à moyen et long terme. Ce qui est visé, c'est la contribution du bilan à deux moments clés de la chaîne de décision : i) au moment de la conception et de la formulation des stratégies nationales et/ou sectorielles (dont la stratégie d'emploi et de formation), ii) pendant la phase de mise en œuvre, de suivi et de pilotage des stratégies formulées dans ces documents.

a. Les étapes et les outils de la planification stratégique

5. La planification stratégique vise à concevoir, piloter et évaluer un ensemble cohérent d'actions prioritaires pour atteindre des objectifs chiffrés à un horizon donné et fixés de manière participative avec tous les acteurs concernés. Il s'agit d'une stratégie par objectifs à moyen et long terme sur la base des ressources disponibles et des besoins prioritaires exprimés. Le « cycle de la planification stratégique » s'organise autour de six étapes.

Boîte à outil 1

Les étapes du « cycle de la planification stratégique »

Étape 1 : la phase de préparation du cycle

Elle a pour objectifs : i) de formuler et de définir la vision du développement qui sous tend la stratégie, ii) de fixer le cadre institutionnel et organisationnel de la stratégie en indiquant avec précision, quels sont les acteurs impliqués et les modalités de leurs interventions. Un comité de pilotage est désigné qui dès cette phase accompagne l'ensemble du cycle.

Étape 2 : la phase de diagnostic

A partir d'indicateurs pertinents, il s'agit d'identifier et d'analyser quelles sont : i) les forces et les faiblesses au départ de la stratégie, ii) les dynamiques positives à amplifier et à valoriser ainsi que les dynamiques négatives à dépasser, iii) les possibilités, les opportunités et les risques prévisibles à contourner. Sur un plan opérationnel deux outils complémentaires sont particulièrement utiles surtout dans la perspective d'une démarche participative : i) l'approche à partir de « l'arbre à problèmes » où chaque problème est représenté par un arbre ayant autant de branches qu'il y a d'effets identifiés (avec des ramifications selon que les effets sont principaux ou secondaires) et autant de racines qu'il y a de causes au problème, ii) l'approche à partir de « l'arbre à objectifs » où les effets négatifs désignent les fins et les objectifs de la stratégie et où les causes précédemment identifiées deviennent des moyens pour atteindre ces objectifs.

¹ Ce constat est bien mis en évidence dans un article de la revue « Africa Development » qui s'intéresse aux trois fonctions principales liées aux systèmes d'information sur l'emploi : une fonction de description, une fonction de contrôle, une fonction d'évaluation, cf. T. Sparreboom « An assessment of labour market information systems in Southern Africa », Africa Development, Vol XXVI, N° 3-4, 2001

Étape 3 : la phase de planification et de formulation

Elle s'appuie sur les résultats des deux étapes précédentes en mettant au centre des préoccupations l'inventaire et l'analyse des besoins prioritaires. Méthodologiquement la démarche repose sur l'application du « cadre logique » pour la définition : i) des objectifs stratégiques (généraux et spécifiques) à partir d'IOV (indicateurs objectivement vérifiables), ii) des activités à réaliser pour atteindre ces objectifs sous la forme d'un plan d'actions, iii) des résultats attendus de ces activités qui doivent être précis et quantifiés, iv) des moyens financiers et matériels correspondants à mobiliser, v) des contraintes prévisibles et des hypothèses retenues.

Étape 4 : la phase de programmation et de budgétisation

Elle a pour objet d'opérationnaliser la stratégie, sur la base d'un chronogramme qui précise à chaque étape qui fait quoi, et quels sont les résultats attendus. Elle débouche sur l'élaboration d'un « cadre de dépense à moyen terme ».

Étape 5 : la phase de mise en œuvre, de pilotage et de suivi

Elle est conduite par un comité de pilotage qui élabore et diffuse de manière régulière des états d'avancement et de suivi de la stratégie qui rendent compte des résultats provisoires obtenus, des difficultés rencontrées et des nouvelles dynamiques induites non prévues.

Étape 6 : la phase d'évaluation

Plusieurs démarches sont possibles : i) une évaluation externe par des consultants externes, ii) une « auto-évaluation » par les personnes impliquées, iii) une évaluation interne par les responsables de la structure chargée du pilotage et l'exécution de la stratégie. Elle ne se limite pas aux effets prévus observés mais traite de l'ensemble des impacts de la stratégie (dont les effets imprévus et d'éventuels effets « pervers ») en ayant recours à plusieurs critères d'évaluation pour rendre compte de la pertinence, de l'efficacité, de la cohérence et de l'efficience de la stratégie (cf. la boîte à outils du point suivant pour la définition de ces critères). L'évaluation s'achève par la formulation de recommandations.

6. Les stratégies nationales de développement à moyen et long terme actuellement mises au œuvre sont multiformes sous des formulations et des intitulés variables selon les pays du type : les programmes nationaux PPTE (pays pauvres très endettés), les cadres de dépense à moyen terme (MTEF), les cadres de développement intégré sous la conduite de la Banque Mondiale... Parmi tous ces programmes, les DSRP qui désignent les documents relatifs à la stratégie de réduction de la pauvreté occupent actuellement une place centrale, ce qui justifie qu'on les privilégie comme cadre de référence en matière de développement et de planification stratégique.

7. S'agissant du DSRP, les modalités d'élaboration et de conception d'une part, et les modalités de pilotage et de suivi d'autre part, sont très formalisées autour de procédures nettement définies qu'il convient de respecter. Elles reposent sur plusieurs phases du cycle du DSRP qui à chaque fois s'appuient sur un document d'aide à la décision². Le bilan emploi-formation intervient comme une composante à intégrer dans ces différents documents.

8. La démarche à suivre pour la conception, la formulation, le pilotage et le suivi des PNE (Politique Nationale de l'Emploi) est la même que celle qui sous tend les différentes phases du DSRP. Dans les deux cas le bilan emploi-formation est un outil majeur d'aide à la décision.

² Plusieurs guides existent qui présentent et expliquent la démarche et les processus d'élaboration des DSRP dont en particulier celui de la Banque Mondiale « Poverty Reduction Strategic Paper : sourcebook » Washington, 2005. A titre complémentaire, il est recommandé de se reporter au manuel du BIT « Travail décent et stratégies de réduction de la pauvreté » Genève, 2005, en particulier la section 2 « Les différentes étapes de l'élaboration d'une SRP, et la section 4 « Mise en œuvre et examens annuels » <http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/download/manualfr.pdf> .

Boîte à outil 2

Les différentes étapes du cycle du DSRP et les documents d'accompagnement	
Les étapes du cycle	Les documents d'accompagnement
La formulation et la conception du DSRP	Le premier DSRP
Le pilotage et le suivi du premier DSRP	Les rapports annuels d'évaluation et de suivi
La formulation et la conception du DSRP révisé	Le DSRP révisé

b. Un outil d'aide à la décision pour la conception et la formulation du DSRP³ et l'intégration de la politique nationale de l'emploi et de la formation dans le DSRP

9. La majorité des pays africains ont aujourd'hui défini un premier DSRP et nombre d'entre eux en sont au stade de la révision de ce premier document dit « de la première génération » (cf. le module I, leçon 1 sur le contexte du bilan). Qu'il s'agisse de la formulation du premier document ou du document révisé, les procédures et les démarches sont les mêmes qui désignent le bilan emploi-formation comme un outil majeur d'aide à la décision. S'agissant des PNE (politiques nationales de l'emploi) les réalités selon les pays sont beaucoup plus contrastées. Dans beaucoup de pays, la conception et la formulation d'une stratégie nationale en sont à une phase souvent embryonnaires et restent un chantier majeur à ouvrir.

10. La réalisation d'un ensemble de diagnostics dont celui sur l'emploi et la formation, constitue la phase préalable et le point de départ de la démarche de conception et de formulation de la stratégie et/ou des politiques. Le travail de diagnostic consiste à interpréter les données collectées dans ces domaines avec comme préoccupations de faire ressortir:

- d'une part, les problèmes, les dysfonctionnements, les difficultés, les « gaspillages », et de suggérer les moyens susceptibles d'en minimiser les impacts, sur la base d'une série d'indicateurs pertinents
- d'autre part, les opportunités, les potentiels, les initiatives positives et les dynamiques progressives observables et de suggérer les moyens susceptibles d'accompagner ces dynamiques, de mieux valoriser les potentiels existants et de les amplifier.

11. Naturellement, la contribution du bilan – comme outil de diagnostic de l'emploi-formation (cf. le module IV du guide sur le contenu du bilan) - à cette phase initiale du processus de conception de la stratégie est centrale. Outre ses apports en informations, le bilan sert de support à un plaidoyer visant à faire de l'emploi et de la formation un axe prioritaire du DSRP.

12. Prenant appui sur les diagnostics précédents, l'étape suivante est centrée sur la formulation et la conception d'une stratégie sectorielle sur l'emploi et la formation à intégrer comme composante du DSRP

13. Pour ce faire, un comité de pilotage (ou un groupe thématique spécialisé sur l'emploi et la formation) est mis en place. Il est co-dirigé par l'instance du ministère de l'emploi directement concernée par le DSRP et le comité technique de suivi et de mise en œuvre du DSRP placé en général sous l'autorité du ministère du plan ou du ministère des finances et de l'économie. Il a pour rôle d'animer une réelle démarche participative associant pour la formulation du document stratégique sectoriel sur l'emploi et la formation : i) l'ensemble des partenaires sociaux, ii) les représentants des ministères techniques concernés, iii) les responsables des institutions communautaires de la société civile plus directement représentatives des populations pauvres et très pauvres. L'équipe chargée du bilan participe aux travaux de ce comité de pilotage, comme producteur d'informations et comme centre de ressources pour l'animation de la démarche participative.

14. Dans ce contexte, le bilan emploi-formation, est un outil d'aide à la décision dans le choix :

- des objectifs stratégiques de développement et des objectifs immédiats dans les domaines de l'emploi et de la formation dans la perspective d'une stratégie de réduction de la pauvreté,
- du plan d'actions prioritaires autour des interventions à réaliser pour atteindre ces objectifs,
- des publics cibles visés en tant que bénéficiaires privilégiés de ces interventions en matière d'emploi et de formation.

15. Cette tâche de formulation et de conception de la politique d'emploi et de formation doit être menée avec le plus grand soin, en particulier lors de la formulation d'une nouvelle politique et celle du DSRP révisé. En effet compte tenu des retombées budgétaires liées aux priorités retenues dans le DSRP révisé, il faut s'attendre qu'à ce moment là, se manifeste une vive concurrence entre les acteurs et les institutions chargés des différents domaines sectoriels de l'économie nationale, chacun cherchant en toute logique à faire reconnaître son domaine d'intervention comme prioritaire. De manière spécifique, le bilan emploi-formation doit témoigner de la capacité des autorités chargées de ce secteur à formuler et concevoir une politique sectorielle qui soit à la fois conforme aux enjeux et aux défis qui ressortent du diagnostic, et cohérente avec la stratégie globale de réduction de la pauvreté.

C. Un outil d'aide à la décision dans le cadre du suivi et de la révision des DSRP et de la politique nationale de l'emploi et de la formation

16. Le suivi du DSRP s'appuie sur un mécanisme de pilotage qui comprend trois dispositifs intégrés et complémentaires⁴ :

- un dispositif institutionnel centré autour d'un comité technique de suivi sous l'autorité du ministère chargé de la formulation et de la conception du DSRP. Ce comité coordonne et anime des groupes thématiques de suivi spécialisés par secteur, dont le groupe

⁴ T Bedi, A Coudouel, M Coy, M Goldstein, N Thordon, *Au-delà des chiffres : comprendre les institutions de suivi des stratégies de réduction de la pauvreté*, Banque Mondiale, Washington, 2006.

thématique sur l'emploi et la formation quand il en existe un. Ce comité technique est en outre chargé de rédiger chaque année un rapport annuel d'avancement. Sur ce plan, le bilan emploi-formation est une contribution importante à la réalisation et à la diffusion de ce rapport annuel d'avancement et de suivi du DSRP. Il est de ce point de vue souhaitable, que la période de diffusion du bilan corresponde à la période de diffusion du rapport annuel de suivi du DSRP (cf. le module V du guide sur la phase de restitution et de diffusion du bilan emploi-formation),

- un dispositif de suivi participatif qui prévoit, au moins de manière formelle, un cadre de concertation élargie autour d'évaluations sectorielles participatives. Le bilan sert de support technique à l'évaluation participative des actions et des programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation,
- un dispositif statistique autour de l'institut national de la statistique, chargé de mesurer les indicateurs pertinents de suivi du DSRP. Le bilan emploi-formation apporte une contribution informative en mettant à la disposition des instances chargées du suivi du DSRP, deux ensembles de données : i) une batterie d'indicateurs du suivi du marché du travail et de la pénurie de travail décent (cf. ci après) qui ne se limite pas aux quelques indicateurs d'emploi retenus généralement dans la liste des indicateurs de suivi du DSRP, ii) des données sur la mise en œuvre et l'impact des nouveaux dispositifs institutionnels et légaux mis en place au cours de l'année dans le champ de l'emploi-formation.

17. Il en est de même du pilotage et du suivi de la politique nationale de l'emploi autour de trois dispositifs complémentaires : i) un dispositif institutionnel, ii) un dispositif de suivi participatif, iii) un dispositif statistique.

Etude de cas 3

Burkina Faso : Le document sur les « méta-données » et l'inventaire des indicateurs de suivi du DSRP

Le document intitulé « *méta-données pour bien comprendre et mieux utiliser les indicateurs de suivi de la pauvreté et du développement humain* » dresse la liste des indicateurs de suivi et accompagne chaque indicateur d'une « notice » d'utilisation qui comprend les éléments suivants : définition de l'indicateur, objectif mesuré, méthode de calcul, sources des données de base, niveau pertinent de désagrégation, ajustements éventuels apportés aux sources statistiques et procédures d'estimation, insuffisances et projets d'amélioration, personne à contacter pour les mises à jour de l'indicateur.

Ce document a été élaboré de façon itérative et participative en associant les principaux acteurs du système national d'information statistique, au sein d'ateliers thématiques et à l'issue d'ateliers de validation des indicateurs et des méta-données regroupant des producteurs et utilisateurs de données, des partenaires au développement et des membres de la société civile.

Le choix des indicateurs retenus résulte d'un compromis entre les besoins des utilisateurs et des producteurs d'informations sur la base de trois critères : i) la *pertinence* des indicateurs par rapport aux objectifs définis, ii) leur *sensibilité* face au phénomène étudié et iii) leur *observabilité* à partir du dispositif statistique actuel. Au total ce sont 178 indicateurs qui ont pu ainsi être identifiés dans les différents secteurs et sous secteurs de l'économie nationale dont 20 indicateurs dans le domaine de l'emploi.

Objectif 2 : le bilan emploi-formation comme un temps fort d'une démarche d'évaluation

18. Jusqu'à la période de mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, les modalités d'intervention de l'Etat dans les domaines de l'emploi et de la formation étaient relativement simples. Pour l'essentiel, elles se manifestaient sous la forme de créations d'emplois dans la fonction publique et les entreprises publiques et para publiques (cf. module I, leçon 1 sur le contexte du bilan).

19. A partir de la fin de la décennie 90, on a assisté à la multiplication des actions dans ces domaines relevant de deux ensembles d'initiatives : d'une part celles prises par les organisations communautaires de base et/ou par différentes institutions privées (groupements de petits producteurs, associations et groupements de femmes, ONG...), d'autre part celles résultant d'interventions publiques et para publiques. Les actions menées par le premier groupe sont souvent mal connues. Leur évaluation reste à faire. Les informations parcellaires dont on dispose suggèrent cependant l'importance des potentialités et des dynamiques qui les sous tendent, qui faute d'être connues avec précision sont sous valorisées. S'agissant des initiatives publiques et para publiques, elles se concrétisent sous la forme de projets et de programmes dans les différents domaines de l'emploi et de la formation, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, selon des modalités diversifiées en fonction des spécificités des publics bénéficiaires (femmes, jeunes déscolarisés, jeunes diplômés, etc.).

20. Ces initiatives, qu'elles soient publiques ou privées, visent en particulier trois axes :

- la création d'emplois en dehors de la fonction publique sur la base de programmes d'appui à l'auto-emploi, à la création de micro-entreprises et d'activités génératrices de revenus, à l'amélioration des revenus et de la productivité du secteur informel, au lancement de programmes HIMO, etc.,
- la mise en place de nouvelles modalités de formation (en formation initiale et continue) dans le but d'un renforcement des compétences et de l'employabilité des bénéficiaires,
- l'accompagnement des processus d'insertion des jeunes sur le marché du travail, sous la forme de stages avant et après l'obtention d'un emploi, d'actions de formation spécifiques, d'actions d'accompagnement de recherche d'emploi, d'incitations fiscales à l'embauche, etc.

21. Ces différentes actions ne constituent pas en elles mêmes une politique d'emploi et de formation cohérente. Le plus souvent elles se présentent comme un simple empilement et une simple juxtaposition d'initiatives. Elles jouent cependant un rôle central par les dynamiques qu'elles impulsent et qu'elles développent. Le problème n'est pas celui de leur nombre et de leur diversité, compte tenu de l'ampleur et de la multiplicité des besoins dans ces domaines. Ce qui pose problème, c'est d'une part l'absence de coordination et de clarification des responsabilités des institutions intervenantes et entre ces différentes actions pour favoriser le développement de synergies entre elles. C'est d'autre part et surtout l'absence d'évaluation systématique de leurs effets et de leur impact, ce qui empêche une capitalisation de ces expériences, qu'elles soient positives (pour pouvoir les amplifier et les reproduire) ou négatives (pour éviter les mêmes écueils et de refaire les mêmes erreurs).

22. Dans ce contexte, un enjeu est majeur. Il s'agit de développer à tous les niveaux, et en particulier parmi les acteurs et les institutions (privées, publiques et para publiques) chargés

de la gestion de ces projets et programmes, une double culture de résultat et d'évaluation. Un des objectifs du bilan de l'emploi et de la formation est de participer à l'acquisition et à la diffusion de cette double culture, selon deux modalités principales :

- en questionnant de manière systématique les acteurs et les institutions concernés, sur la base d'une grille relativement standard (cf. l'encadré ci-dessous) sur les impacts de leurs interventions, soit pour collecter les résultats de ces évaluations, soit pour les inciter à collecter les informations correspondantes... même s'il faut s'attendre à ne pas avoir de réponses dans un premier temps,
- en diffusant par l'intermédiaire du bilan, les résultats de ces investigations, même s'ils sont parcellaires et partiels, pour les faire mieux connaître en particulier par ceux qui développent des initiatives semblables, et par les décideurs politiques.

Boîte à outil 3

Grille de questionnement pour l'évaluation des projets et des programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation

Le questionnement s'appuie sur le « document de projet » qui a été élaboré pour obtenir les financements nécessaires.

1. Dans *un premier temps*, le questionnement porte sur deux points : d'une part sur l'identification et la présentation du projet ou du programme, d'autre part sur l'historique et les étapes de « la vie du dispositif » qui fait l'objet de l'évaluation.

- S'agissant du premier point sur la description du projet et/ou du programme, il s'agit de faire préciser quels sont: i) les objectifs et les finalités du projet ainsi que les publics cibles visés, ii) les principaux indicateurs de résultat attendus, iii) les activités mises en oeuvre pour atteindre ces résultats, iv) les moyens mobilisés pour la réalisation de ces activités (matériels, humains, formation...), v) les acteurs, les opérateurs et les institutions impliqués. Cette grille de lecture va ensuite servir de base de référence pour apprécier les résultats observés et pour pouvoir les replacer dans le contexte de leur mise en oeuvre.
- S'agissant de l'historique et des étapes de « la vie du projet ou du programme », il s'agit de faire préciser : i) son origine, le contexte de départ et les raisons à l'origine de l'idée du projet, ii) les étapes de sa mise en oeuvre en précisant si nécessaire les raisons et les modalités d'éventuels infléchissements, iii) les principaux problèmes et dysfonctionnements rencontrés : leur nature, leurs modes de résolution, le contenu des réponses apportées, les problèmes et les dysfonctionnements non réglés. Ce second point concernant l'historique et les conditions de mise en oeuvre du projet est tout à fait important, dans la perspective de l'élaboration du diagnostic sur l'emploi-formation au cœur du bilan. Il permet en effet de collecter des informations de la part d'acteurs confrontés au quotidien à la réalité du terrain qui vont aider à interpréter les éléments du bilan.

2. Dans *un second temps*, le questionnement porte sur l'inventaire proprement dit des effets et des impacts, qui doit être le plus exhaustif possible en distinguant : d'une part les effets directs et indirects par référence aux résultats attendus précisés dans le document de projet, et d'autre part les effets imprévus au départ qui peuvent être contradictoires avec ceux recherchés, et enclencher des résultats "pervers".

3. Dans *un troisième temps*, le questionnement des acteurs qui gèrent le projet et le programme porte sur l'interprétation des résultats qu'ils ont obtenus en retenant quatre critères principaux : i) un critère d'efficacité qui mesure le taux de réussite du projet, en comparant les résultats obtenus avec ceux attendus en fonction des groupes-cibles visés, ii) un critère d'efficacité en prenant en compte les coûts induits par l'exécution du projet et en procédant à une démarche de type « coût-bénéfice », iii) un critère de pertinence pour vérifier d'une part le bien fondé des décisions prises, et pour vérifier d'autre part que l'objectif initial a toujours du sens, iv) un double critère de cohérence : de cohérence interne entre les différentes composantes éventuelles du projet et de cohérence externe avec d'autres actions de nature sensiblement identiques menées par ailleurs, tant au niveau central qu'au niveau local.

23. En ce qui concerne les pratiques d'évaluation, les contextes nationaux sont naturellement différenciés. On est en droit de penser cependant que d'une manière générale, ces pratiques sont peu généralisées. Dès lors, il faut être réaliste. La réalisation du bilan ne peut pallier à elle seule, les déficits constatés. Au moins dans un premier temps, il ne faut s'attendre qu'à la collecte de données partielles et souvent très incomplètes. Par delà cet objectif de collecte de données pertinentes, ce qui est alors en cause, c'est d'assigner au bilan, une fonction pédagogique de sensibilisation et d'incitation au travail nécessaire d'évaluation.

Objectif 3 : le bilan emploi-formation comme un instrument de renforcement du dialogue social

24. Construit et diffusé sur la base d'une démarche participative, la réalisation du bilan a le mérite de contribuer de manière très concrète à donner de la consistance au dialogue entre les partenaires sociaux de plusieurs manières. D'une part, c'est un temps fort du dialogue social sur un des enjeux et des défis majeurs. D'autre part, c'est un levier efficace pour l'amélioration des modalités du dialogue social et pour la création des conditions d'un dialogue social ouvert aux nouveaux acteurs de la société civile.

a. La réalisation du bilan : un temps fort du dialogue social

25. L'exigence d'un véritable dialogue social comme élément central d'une stratégie de réduction de la pauvreté apparaît comme un leitmotiv dans tous les débats et recommandations sur la question. Ce terme recouvre tout un ensemble de procédures et de modalités en matière de négociation, de consultation et d'échanges d'informations entre les acteurs et les institutions concernés⁵.

26. Le dialogue social doit être nécessairement présent aux différentes étapes de l'élaboration du bilan emploi-formation, lors de la collecte, du traitement et de la diffusion des données, selon deux modalités principales : i) un partage d'informations entre acteurs qui pour l'essentiel sont à la fois producteurs et utilisateurs de ces informations, ii) un échange de vues et de confrontations qui vont bien au-delà d'un simple partage de l'information.

- au niveau de la collecte de l'information tout d'abord, l'élaboration du bilan est l'occasion de rassembler et de mettre en commun toutes les informations disponibles, dont celles que détiennent les partenaires sociaux. En même temps elle est l'occasion de collecter auprès de différentes sources, les informations dont ont besoin les acteurs dans le cadre de leurs missions,
- au niveau du traitement des données ensuite, le bilan est une opportunité d'échanges et de dialogue sur l'interprétation des données précédemment collectées. Il mobilise les « expertises » des partenaires sociaux pour parvenir à des analyses plus pertinentes, et pour recueillir leurs suggestions sur les interprétations possibles. Tous ces acteurs en

⁵ Sur les modalités et la définition du dialogue social, il est recommandé de se reporter au site du BIT : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm>. Il est recommandé par ailleurs de consulter sur ce thème du dialogue social deux documents du BIT : i) « Travail décent et stratégies de réduction de la pauvreté », ii) « Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent ».

effet, sont à considérer comme des « personnes ressource » dont les contributions sont d'autant plus riches qu'il s'agit d'acteurs de terrain, proches des réalités et des niveaux où se posent les problèmes,

- au niveau de leur diffusion enfin, le débat qui accompagne la présentation des résultats du bilan est un temps de confrontation entre tous les acteurs concernés et d'appropriation des résultats du diagnostic par ces mêmes acteurs.

b. La réalisation du bilan : un levier pour la création des conditions d'un vrai dialogue social

27. La possibilité d'instaurer un vrai dialogue social associant les partenaires sociaux, les acteurs de la société civile (groupements, associations, ONG...) et les institutions du service public de l'emploi, suppose que soient réunies au moins trois conditions essentielles :

- il faut d'abord que toutes les parties en présence se connaissent bien et se reconnaissent. La réalisation du bilan y contribue en les associant aux différentes étapes de la démarche (cf. ci-dessus),
- il faut ensuite que toutes les parties parlent un minimum de langage commun, sans lequel il ne peut y avoir de dialogue. La réalisation du bilan y contribue. Ce travail s'inscrit en effet dans un processus d'apprentissage à une culture ayant vocation à devenir commune en matière d'analyse dans les domaines de l'emploi et de la formation qui prend appui sur un support technique partagé et approprié par l'ensemble des partenaires, pour éviter que le dialogue ne se limite à des débats stériles de type idéologique et/ou démagogique. La question est moins de parvenir à un consensus général entre toutes les parties, qu'à organiser une véritable confrontation sur la base de rapports techniques où chacun exprime ses points de vue, même si les interprétations diffèrent,
- il faut troisièmement que les différentes parties aient les compétences nécessaires à l'organisation d'un tel dialogue. La réalisation du bilan y contribue par son rôle pédagogique, aux différentes étapes de l'élaboration du bilan.

Objectif 4 : La réalisation du bilan : un processus cohérent et complémentaire avec la stratégie de réduction de la pauvreté

28. La réalisation du bilan a pour mérites : d'une part de consolider la démarche participative qui sous tend la conception et le pilotage des DSRP, et d'autre part d'expérimenter et de développer de nouvelles pratiques de bonne gouvernance.

a. Une démarche commune : une démarche participative

29. Tous les documents qui présentent les DSRP insistent sur le caractère participatif de la démarche qui sous tend la conception, la formulation, le pilotage et le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté. Sans doute, il convient de s'interroger sur le contenu et les modalités concrètes de cette participation et sur la manière dont les publics pauvres bénéficiaires font entendre leur voix et sont entendus. C'est en tous les cas un objectif clairement affiché par les

responsables des institutions chargées du DSRP. C'est la même démarche participative qui sous tend la réalisation et la diffusion du bilan. Les deux démarches se confortent. La réalisation du bilan est susceptible d'enrichir la démarche participative du DSRP et de faciliter sa mise en œuvre, selon deux modalités principales :

- premièrement, en réduisant les déficits que l'on constate dans les faits en matière de dialogue social, entre les "acteurs traditionnels" que sont l'Etat, les entreprises, les organisations professionnelles et syndicales. Depuis le lancement de la procédure d'élaboration des DSRP, de nombreux organes et institutions de concertation ont été mis en place. La tendance a été de multiplier les occasions de débat et de concertation, à travers la mise en place de commissions, d'instances de consultation, de comité de pilotage et de suivi...L'évaluation détaillée et exhaustive des impacts de tous ces espaces et de ces lieux de dialogue social reste à faire. On est en droit de penser cependant que ces instances sont très largement formelles, sans grande consistance et sans véritables enjeux. On a plus à faire à des juxtapositions et à des empilements de dispositifs institutionnels, qu'à des coordinations ou à des complémentarités. Dans ce contexte, la réalisation du bilan a un rôle important à jouer pour améliorer les conditions du dialogue social, en lui donnant un contenu plus directement opérationnel sur des enjeux, moins conflictuels et plus facilement partagés par tous.
- deuxièmement, en introduisant dans le dialogue social, de nouveaux acteurs qui jusqu'alors en étaient généralement exclus, comme par exemple : i) les associations (de femmes, de quartiers, de petits producteurs, de chômeurs...), les coopératives, les représentants des travailleurs indépendants du secteur informel, ii) les multiples ONG qui interviennent de manière centrale ou accessoire dans les domaines de la formation et de l'emploi à travers les programmes d'appui à l'auto-emploi et à l'insertion, au développement d'actions de formation continue, iii) les collectivités locales et territoriales. Par rapport à tous ces nouveaux acteurs, le bilan est l'occasion de leur donner la parole et de les écouter, et par la même à donner effectivement la parole aux pauvres. Par ailleurs, le bilan s'inscrit dans un processus d'appui à ces différentes organisations de base, en les faisant connaître et surtout en faisant connaître et reconnaître leurs réalisations ainsi que les initiatives qu'elles prennent en matière d'auto promotion⁶, lesquelles sont généralement considérablement sous estimées car ignorées.

30. Dans la suite du guide, quand il est fait référence à une démarche participative et au dialogue social, c'est dans cette perspective qu'il convient de se placer, en ne se limitant pas aux acteurs et aux décideurs institutionnels ou « officiels ».

b. Le développement de pratiques de bonne gouvernance⁷

31. En même temps que la réalisation du bilan emploi-formation est susceptible d'améliorer très sensiblement une démarche participative, elle permet d'expérimenter et de développer de nouvelles pratiques de bonne gouvernance et de transparence des affaires publiques. En cela, elle renforce l'impact des mesures du DSRP qui visent cet objectif général :

⁶ Sur les démarches d'auto promotion, cf. MC Gueneau et B Lecomte « *Les paysans dans les marigots de l'aide* », édition L'Harmattan, Paris 1998

⁷ Sur la définition et la présentation des éléments constitutifs d'une bonne gouvernance il est recommandé de consulter le site du BIT : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/index.htm>

- soit directement en rendant plus transparents les processus décisionnels et en ne limitant pas la concertation à la seule phase ultime d'information sur les objectifs retenus en amont,
- soit indirectement : i) en favorisant l'instauration d'un climat propice, sur la base de relations de confiance et partenariales, ii) en privilégiant la recherche d'un consensus, iii) en réduisant un climat d'insécurité et donc en permettant d'intervenir sur une des causes principales de l'insécurité physique et économique : l'insécurité en matière d'emploi.

32. D'une manière plus générale, il faut concevoir la réalisation du bilan comme un temps fort d'apprentissage à la bonne gouvernance économique, dans un domaine qui est central, celui de la valorisation des ressources humaines. D'une manière plus générale, à travers le bilan, ce qui est en cause, c'est l'élargissement de la concertation et du dialogue à un champ nouveau, qui est plus dans la sphère du cadrage macro économique et du développement que dans celle du social autour des problèmes de réglementation, des relations professionnelles et de l'administration du travail. On retrouve ainsi une des préoccupations qui est au cœur de la démarche participative du DSRP.

Objectif 5 : le bilan emploi-formation, un outil de planification et de prospective des relations emploi-formation.

33. Aujourd'hui, l'amélioration de la relation emploi-formation est au cœur d'un grand nombre de défis (cf. *le rapport du BIT sur l'emploi dans le monde : 1998-1999, employabilité et mondialisation ; le rôle crucial de la formation*, BIT, Genève 1998) autour d'enjeux majeurs : i) un enjeu de solidarité, la formation étant un instrument de lutte contre l'exclusion et la marginalisation des plus défavorisés, ii) un enjeu de compétitivité et d'amélioration de l'efficacité des unités productives, à partir d'un renforcement du capital humain.

34. Face à ces enjeux et à ces défis, un premier travail est prioritaire. Il consiste. à procéder à un suivi rigoureux des systèmes d'enseignement technique et professionnel et des résultats de ses différentes composantes (cf. les leçons suivantes sur les concepts d'analyse de l'offre de formation professionnelle et technique, et sur la composante formation du bilan). Il s'agit d'autre part de mettre en œuvre des démarches alternatives de « planification des ressources humaines ».

35. Jusqu'à la fin de la décennie 80, la planification à moyen terme des ressources humaines était omniprésente dans les préoccupations des acteurs et des institutions chargés de la gestion de l'emploi et de la formation. A la suite de la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurels et des mesures de libéralisation des économies nationales, on est passé sans transition et de manière quasi instantanée du « tout Etat autour de son système de planification centralisée » au « tout marché », le marché devenant le seul mode d'ajustement et de régulation de la relation emploi-formation. De toute évidence, dans ce domaine en particulier, on ne peut en rester à une vision à court terme. Un retour à des modalités de prévision et de prospective des emplois et des qualifications est une tâche urgente et incontournable pour de multiples raisons. Elles tiennent en particulier : i) au rôle moteur des ressources humaines dans toute dynamique de croissance endogène, ii) aux temps et aux délais de réaction particulièrement longs en matière de formation, iii) au poids des contraintes

démographiques que l'on peut aisément anticiper. Bref, il faut remettre au coeur des préoccupations en matière de gestion des ressources humaines, la recherche de nouvelles modalités de prévision et de prospective des emplois et des qualifications à moyen et long terme, en insistant en particulier sur l'inventaire et l'analyse des besoins de formation en concertation et en association avec les entreprises du secteur moderne et les unités économiques du secteur informel

36. Il faut bien reconnaître que toute tentative de prospective dans le champ de la relation emploi-formation est de plus en plus problématique. La montée des indéterminismes induits par la technologie et la logique des marchés ainsi que par l'insertion croissante des économies nationales dans la division internationale du travail rendent les prévisions d'emploi - quantitatives et qualitatives - de plus en plus aléatoires. En toute hypothèse, il convient de faire preuve d'une grande prudence dans ce domaine, compte tenu de la complexité croissante d'un tel exercice. L'alternative n'est pas de revenir à la méthode antérieure de planification qui avait comme inconvénients d'être trop générale, trop centralisée, trop rigide, trop mécaniste, et où c'était les planificateurs qui décidaient des besoins à la place des entreprises. Les prévisions doivent être à la fois plus sectorielles, autour des créneaux porteurs et des approches filières (cf. ci après la présentation des études filières), et plus territorialisées. De ce double point de vue, l'adaptation au continent africain d'exemples étrangers, dont l'exemple français des CEP⁸ « Contrats d'Etudes Prospective » est une des alternatives à la refondation de la planification des ressources humaines.

37. Dans cette perspective de reformulation des modalités de la « planification des ressources humaines », il faut fixer au bilan emploi-formation, un triple objectif :

- intervenir comme un centre de ressources en fournissant et en livrant aux acteurs et aux institutions chargés de cette planification, les informations techniques de base nécessaires à l'anticipation des besoins dont : i) les caractéristiques et les évolutions du contenu et des structures des emplois, ii) le contenu et les évolutions des politiques de gestion des ressources humaines des entreprises, iii) le diagnostic des systèmes de formation professionnelle et technique et de l'offre de formation correspondante,
- exercer une fonction d'alerte sur l'avenir prévisible des relations emploi-formation en s'appuyant sur les dynamiques antérieures afin d'anticiper les implications qui en résultent en terme de création d'emplois et de besoins de formation,
- remplir à la fois : i) une fonction pédagogique sur les enjeux et les défis que pose cette prospective des emplois et de la formation, et ii) une fonction d'incitation et de sensibilisation à l'anticipation de ces besoins.

⁸ Sur les CEP, on se reportera au site du CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherche sur l'emploi et les qualifications) www.cereq.fr/cereq/b133.pdf et au site de l'observatoire de l'emploi de la région Rhône Alpes : www.sdtfep-rhone-alpes.travail.gouv.fr

Travaux pratiques d'application de la leçon 2

Le travail consiste à reprendre les objectifs visés par le bilan (et décrits dans la leçon) : i) pour bien sensibiliser les apprenants sur les enjeux qui sous-tendent le bilan, ii) pour vérifier qu'ils connaissent bien et comprennent précisément quelles sont les finalités du bilan et les raisons qui justifient l'élaboration du bilan, iv) pour dresser un premier inventaire des informations nécessaires, iv) pour orienter de manière plus opérationnelle les commentaires qu'ils seront amenés à faire lors du traitement et de l'analyse des informations collectées.

Dans cette perspective :

- s'agissant de l'objectif d'aide à la décision par rapport au DSRP les apprenants prolongent les travaux pratiques de la leçon 1 en dressant la liste des indicateurs retenus pour le suivi et l'évaluation du DSRP dont ceux qui portent spécifiquement sur l'emploi et la formation, et en précisant la manière dont ces indicateurs sont renseignés et mesurés.
- s'agissant des objectifs de bonne gouvernance et d'approfondissement du dialogue social, les apprenants identifient : quelles sont les instances nationales de concertation et de dialogue social en général et celles dans les domaines de l'emploi et de la formation en particulier ?, ii) quels sont les thèmes qui font l'objet du débat et quelles en sont les modalités? iii) la manière dont les « publics cibles » des pauvres participent aux choix des objectifs prioritaires de la stratégie de la réduction de la pauvreté ?, iv) les points de vue des représentants des organisations syndicales ouvrières et des organisations patronales sur les modalités et la portée du dialogue social concernant les différentes étapes de la formulation et du pilotage du DSRP ?
- s'agissant des aspects de planification et de prospective des ressources humaines, les apprenants enquêtent sur les activités que développent le ministère du plan et ceux en charge de l'emploi, de l'éducation et de la formation en ce qui concerne la planification des ressources humaines et l'analyse prospective des besoins de formation.
- s'agissant de l'objectif d'évaluation, les apprenants s'exercent à appliquer l'outil 2 de la boîte à outil de cette leçon : la « Grille de questionnement pour l'évaluation des projets et des programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation ».

Leçon 3 : Le bilan emploi-formation : pour qui ? par qui ?

Le cadre institutionnel et organisationnel du bilan

Les objectifs pédagogiques de la leçon

La réalisation du bilan emploi-formation est à l'interface entre deux séries d'acteurs : des producteurs d'information d'une part, des utilisateurs ou des « clients » d'autre part. Ces acteurs et ces institutions sont multiples. Il ne suffit pas de les recenser, il faut bien savoir quelle est la place de chacun, et qui fait quoi ? Il faut bien identifier aussi : quelles sont leurs interventions dans les domaines de l'emploi et de la formation ? à quels niveaux interviennent ils ? comment ? quels sont leurs besoins d'information correspondants ?

Les apprenants à l'issue de cette leçon doivent savoir quelles sont les contributions éventuelles de ces acteurs en tant que producteurs d'information, tant pour la collecte de données que pour leur interprétation.

Au-delà des savoirs et des connaissances, il est important que les apprenants acquièrent les capacités à s'inscrire dans tous ces réseaux d'acteurs pour : i) rendre possible un véritable dialogue avec eux, ii) pouvoir se faire reconnaître par eux comme de vrais professionnels de l'emploi et de la formation, iii) être capable de s'approprier leurs potentiels.

B. Introduction

38. Après la question sur le pour quoi ? se posent deux questions complémentaires : le bilan emploi-formation pour qui ? le bilan emploi-formation par qui ? . Ces questions sont fortement liées. Pour y répondre, il convient de s'intéresser au positionnement du bilan au cœur d'un réseau de partenaires.

39. Ces partenariats sont multiples, sous la forme de configurations diversifiées selon les contextes nationaux, tant en amont qu'en aval de l'élaboration proprement dite du bilan. Certains de ces partenaires interviennent surtout comme producteurs d'informations, d'autres comme utilisateurs potentiels du bilan, alors que le plus souvent les producteurs sont en même temps des utilisateurs.

40. Un premier travail consiste à recenser ces acteurs et ces institutions pour identifier : i) les informations qu'ils produisent, ii) et leurs besoins en matière d'informations sur l'emploi et la formation en fonction des interventions qu'ils développent.

C. Le bilan : pour qui ? pour quels utilisateurs ?

41. Il ressort de la leçon précédente sur les objectifs du bilan, que les institutions « clientes », utilisatrices des données que livre le bilan emploi-formation sont nombreuses. Certaines sont principales, d'autres plus secondaires.

a. L'inventaire des utilisateurs potentiels du bilan

■ *Les différentes instances du service public de l'emploi sous la responsabilité du ministère en charge de l'emploi*

42. Le service public de l'emploi comporte plusieurs instances ayant des rattachements variables les selon les pays, dont trois sont principales :

- une instance décisionnelle localisée au niveau du Ministère en charge de l'emploi et des directions spécialisées qui le composent,
- une (ou des) instance (s) d'études qui fournissent aux décideurs les informations dont ils ont besoin (du type direction des études du ministère, observatoire de l'emploi...),
- une (ou des) instance (s) chargée (s) d'exécuter et de piloter les politiques publiques, du type Office de la main d'œuvre, Agence nationale de l'emploi, ou autre.

43. Comme centre d'impulsion de la stratégie d'emploi et de la formation professionnelle, le ministère en charge de l'emploi est naturellement le principal utilisateur du bilan emploi-formation. D'autant que récemment, à la suite du sommet de Ouagadougou, on a assisté dans plusieurs pays africains à une évolution positive consistant à dédoubler les anciens ministères du travail et de l'emploi et à créer un ministère spécialisé en charge de l'emploi et de la formation. Il est encore trop tôt pour évaluer les impacts de ce nouveau découpage au plan ministériel. Donner de la crédibilité à ce nouveau ministère représente un vrai défi qui désigne trois priorités principales :

- procéder à un audit interne sur son fonctionnement et sa gestion en insistant en particulier sur les modalités d'animation et de coordination des activités d'études et de documentation des différentes instances du service public (entre par exemple les activités de l'observatoire de l'emploi, celles de la direction des études du ministère, le service des études de l'Office de la main d'œuvre), pour favoriser les synergies et opérationnaliser les modalités de coordination⁹,
- renforcer les capacités du service public dans ces domaines d'études et de documentation, ce qui passe en partie mais de manière incontournable par le recrutement de nouveaux profils d'agents : des économistes, des statisticiens, des gestionnaires de projets, des évaluateurs...

⁹ Cf. le guide du BIT, « *Guide-repères de diagnostic des administrations du travail* » Ed Lécuyer, Secteur 4, BIT 2000 ; et « *La Feuille de Route du secrétaire général d'une administration du travail* » Ed Lécuyer, OIT2004. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ILO/UNPAN025427.pdf>

- renforcer les compétences des personnels chargés de ces nouvelles missions pour lesquelles ils ont rarement été formés (le guide s'inscrit dans cette perspective).

- ***Les différentes instances et institutions en charge de la formation professionnelle et de l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail***

44. Sont concernés :

- la direction de la formation professionnelle au ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle,
- les institutions (quand elles existent) chargées de la mise en œuvre et du pilotage de la politique de la formation professionnelle (tant initiale que continue) du type : agence de développement de la formation professionnelle, ou similaire,
- les instances du ministère de l'éducation et de la formation, dont en particulier la direction de la formation professionnelle et la direction des études et de la prévision,
- les centres de formation publics et privés qui participent à l'offre de formation professionnelle initiale et continue,
- les gestionnaires et les responsables des institutions (ONGs, groupements, associations) qui interviennent dans les projets et programmes ayant un impact direct sur l'emploi sous la forme par exemple d'une aide et d'un appui à la création d'emploi et/ou à l'insertion.

- ***Les institutions en charge de la conception et du pilotage du DSRP***

45. Le positionnement de ces instances comme utilisatrices du bilan tient à la nature de l'objectif du bilan mentionné précédemment, comme outil d'aide à la décision en matière de formulation, de pilotage et de suivi des DSRP.

46. Deux instances sont plus directement visées : i) le comité technique national et son secrétariat permanent chargés de la conception et du pilotage du DSRP, ii) les comités de pilotage des groupes thématiques sectoriels dont celui sur l'emploi et la formation quand il existe.

- ***Les partenaires sociaux : les partenaires traditionnels et les « nouveaux » acteurs de la société civile (ONG, groupements, associations...)***

47. Le positionnement de ces instances comme utilisateurs prioritaires du bilan tient à la nature de l'objectif du bilan mentionné précédemment, comme instrument de renforcement du dialogue social tant pour la conception des politiques d'emploi que pour leur suivi et leur évaluation.

- ***Les autres départements ministériels***

48. La politique de l'emploi et de la formation n'est pas seulement l'affaire du ministère de l'emploi. Le caractère transversal des problèmes d'emploi impose que les préoccupations d'emploi et de formation soient partagées par l'ensemble des départements ministériels, et pas seulement par les ministères « sociaux ». De fait, la grande majorité d'entre eux gèrent des programmes et des projets ayant un impact direct sur l'emploi, en faveur de groupes cibles (les jeunes, les femmes, les migrants...) tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Pour ce

faire, le bilan est une contribution utile pour d'une part la formulation et la conception de ces programmes, et pour d'autre part leur suivi et l'évaluation de leurs effets.

■ *Les bailleurs de fonds internationaux*

49. Il ne faut pas sous estimer les besoins d'information de ces acteurs du développement. La possibilité de pouvoir disposer d'un document qui regroupe et analyse toutes les informations disponibles est pour eux d'une grande utilité quand ils ont à : i) rédiger leurs rapports pays et disposer de données de cadrage de leurs interventions, ii) formuler des documents de projets.

b. La création d'une banque de données sur ces utilisateurs

50. Le travail d'inventaire précédent doit être prolongé par la création et la mise à jour d'une banque de données sur ces utilisateurs, pour pouvoir mieux les connaître et pour recenser de manière plus précise leurs besoins en matière d'information sur l'emploi et la formation.

Boîte à outil 4

La création d'une banque de données sur les utilisateurs et les institutions clientes

On procède en trois temps

1. On recense d'abord ces différentes institutions (cf. ci-dessus),
2. Pour chaque institution, on rédige une fiche qui comporte les renseignements suivants : i) les éléments d'identification (adresse, téléphone, nom d'un correspondant...), ii) leurs activités et les missions qui concernent directement ou indirectement les domaines de l'emploi et de la formation, iii) leurs modalités d'intervention et les moyens correspondants qu'elles mobilisent pour remplir ces fonctions.

Chaque année, la banque de données est actualisée pour tenir compte d'éventuels changements concernant : d'une part la nature de leurs activités, et d'autre part les modalités de leurs interventions.

3. Dans un troisième temps on complète les fiches par institution, en y intégrant un questionnaire sur leurs besoins en matière d'information sur l'emploi (cf. ci après)

D. Le bilan emploi-formation : par qui ? les « producteurs d'information »

51. Quatre « producteurs » sont essentiels tant pour la collecte de ces informations que pour leur traitement et leur analyse : i) l'institut national de la statistique, ii) l'observatoire de l'emploi et de la formation, iii) les centres d'études et de recherche universitaires, iv) les agences internationales de coopération (multi et bilatérales).

a. L'institut national de la statistique

52. Il est le principal producteur d'information sur l'emploi, en tant que maître d'œuvre : i) des enquêtes à partir des unités productives, ii) des enquêtes auprès des ménages, iii) des investigations qu'il dirige dans le cadre des travaux de la comptabilité nationale. La formulation et le pilotage des DSRP ont été l'occasion pour les instituts nationaux de la statistique d'établir des plans prévisionnels d'enquêtes pour consolider et actualiser les enquêtes en cours.

53. Préalablement à l'élaboration du bilan emploi-formation, un premier travail est prioritaire. Il consiste à rencontrer les responsables de cette institution pour : i) recenser les enquêtes antérieures, les enquêtes en cours et le programme prévisionnel d'enquêtes, ii) identifier la nature des informations disponibles dont en particulier celles qui ne sont pas diffusées, iii) établir avec eux un programme complémentaire d'exploitation de ces données. Il n'est pas rare que les responsables de l'institut national de la statistique se plaignent que nombre d'informations qu'ils collectent lors des enquêtes qu'ils réalisent ne soient ni demandées ni utilisées. Ce gaspillage est d'autant moins tolérable que nombre d'utilisateurs potentiels se plaignent de la pauvreté des informations disponibles.

54. Pour pallier à ces dysfonctionnements, il convient de développer de nouvelles pratiques de coopération entre l'institut national de la statistique et l'institution chargée du bilan emploi-formation. Cette dernière ne peut pas se contenter d'une position qui consiste à attendre la diffusion des rapports que publie l'institut national de la statistique. Ce qui est en cause, c'est une participation active de l'institution chargée du bilan, à deux moments cruciaux de toute enquête : i) au moment de la conception des questionnaires, ii) au moment du choix des tableaux d'exploitation.

Etude de cas 4

Burkina Faso : Le contenu du Schéma Directeur de la Statistique (SDS)

Le Schéma Directeur de la Statistique est un plan stratégique de développement de la statistique (SDS). Il a été élaboré dans le cadre de la préparation du Programme de renforcement du Système Statistique National (SSN). Il porte sur l'ensemble du SSN et offre l'opportunité d'instaurer un mécanisme uniforme de gestion de gestion des données statistiques assurant une production de données fiables, complètes et coordonnées au plan national, de façon régulière et en temps voulu pour satisfaire les besoins des décideurs et autres acteurs du développement. Il comporte 4 objectifs stratégiques (qui se déclinent chacun en plusieurs objectifs opérationnels) :

- i) Réaliser une production statistique nécessaire,
- ii) faire la réforme institutionnelle qui favorise le développement harmonieux des statistiques dans une optique de production/utilisation,
- iii) élaborer et mettre en œuvre un programme de formation et un cadre de gestion des ressources humaines,
- iv) élaborer et mettre en œuvre une stratégie de financement de la production et de l'utilisation des statistiques

b. L'observatoire de l'emploi et de la formation

■ *La réalité des observatoires en Afrique*¹⁰

55. Les premiers observatoires africains de l'emploi-formation ont été créés dans la première moitié de la décennie 90 dans le but d'améliorer les systèmes d'information sur l'emploi existants. Ils sont centrés sur des activités d'analyse et d'interprétation des données que collecte l'institut national de la statistique et les autres producteurs d'informations.

56. En 1999, l'UEMOA a réalisé une importante étude sur les observatoires nationaux existants dans les huit pays de l'UEMOA dans la perspective de la mise en place d'un observatoire régional couvrant l'ensemble des pays de la zone. Cette étude renseigne en particulier sur : i) les modes de fonctionnement des observatoires, ii) leurs rattachements institutionnels, iii) leurs productions, iv) leurs limites et insuffisances. Il en ressort le constat d'une grande diversité de dispositifs comme en témoigne l'encadré ci-dessous :

Etude de cas 5

Les observatoires de l'emploi et de la formation dans les huit pays de l'UEMOA

La Commission de l'UEMOA a conduit, d'octobre à décembre 1998, une mission d'étude dans sept des huit pays membres de l'organisation : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo. Cette mission visait trois objectifs : i) évaluer les systèmes nationaux d'information sur l'emploi et la formation, ii) identifier les besoins d'information en matière d'emploi et de formation dans les pays de l'Union, iii) proposer une stratégie d'appui aux systèmes nationaux d'information sur l'emploi et la formation et de création d'un dispositif sous-régional.

Le rapport (1) qui rend compte des résultats de cette mission débouche sur un état des lieux très détaillé concernant : i) la situation de l'emploi et de la formation dans les pays de l'UEMOA, ii) l'état des systèmes nationaux d'information sur l'emploi et la formation, iii) les observatoires de l'emploi et de la formation, iv) l'état d'avancement des projets de création d'observatoires, v) la production des observatoires et les critiques de celle-ci, vi) les propositions pour la mise en place d'un observatoire régional emploi-formation.

(1) Commission de l'UEMOA, *Rapport d'étude sur la mise en place d'un observatoire sous régional de l'emploi et de la formation*, Ouagadougou, avril 1999

Boîte à outil 5

Les observatoires africains de l'emploi et de la formation

Les principales caractéristiques de ces observatoires

Il n'existe pas une configuration unique ou un modèle standard d'observatoire. Compte tenu de

¹⁰ OIT *Les systèmes d'information sur l'emploi, la formation, la protection sociale en Afrique centrale*, Rapport général de l'atelier technique sous régional, Douala novembre 2000 ; UEMOA « *Rapport d'étude sur la mise en place d'un observatoire régional de l'emploi et de la formation* », Ouagadougou, 1999 ; A Rosanvallon, « *Les observatoires africains de l'emploi et de la formation* », cours du DESS gestion et dynamisation du développement, année universitaire 2003-2004, Université Pierre Mendès France de Grenoble

l'hétérogénéité et de la diversité des situations nationales de référence en matière d'emploi et de formation professionnelle, il ne peut en être autrement. De fait, on constate des dispositifs diversifiés en fonction :

- de leur ancienneté, les premiers ayant été lancés au début de la décennie 90.
- des moyens qu'ils mobilisent, la gamme des expériences nationales étant relativement ouverte.
- de leurs statuts.

La diversité des expériences nationales en fonction de leurs statuts

Semblables dans leurs fonctions et les activités qu'ils développent, les observatoires relèvent souvent de statuts différents. L'observatoire ivoirien est un département de l'AGEPE (Agence d'Etudes et de Promotion de l'Emploi) qui a un statut d'établissement public industriel et commercial. D'autres sont rattachés à un ministère, soit par l'intermédiaire d'un office (comme c'est le cas au Mali) soit plus directement en tant que Direction d'un Ministère (Togo, Bénin).

Dans ces derniers cas, les ministères de rattachement diffèrent en fonction des champs couverts par les observatoires. Ils sont rattachés soit au Ministère de la formation professionnelle et technique quand on privilégie la composante formation dans la relation emploi-formation (cas du Togo par exemple). Ils sont rattachés au Ministère de l'emploi quand l'accent est surtout mis sur la dimension emploi.

Leurs fonctions

Par delà leurs spécificités, les fonctions assignées aux observatoires sont de même nature, au moins au niveau des déclarations d'intention et des projets.

Le bilan emploi-formation est un des produits principaux des observatoires. Ce qui explique que les finalités soient les mêmes. Comme le bilan emploi-formation, les observatoires ont vocation :

- à améliorer très sensiblement les systèmes d'information sur l'emploi et la formation, en regroupant les données disponibles pour leur donner du sens, et en privilégiant la "remontée" des informations sur les nouvelles dynamiques qui traversent les marchés du travail pour pouvoir les amplifier,
- à aider les institutions concernées à mettre en place des dispositifs de collecte d'information sur la rentabilité interne et externe des systèmes de formation et de l'éducation en rapport avec l'insertion,
- à faire de l'information un véritable outil d'aide à la décision. Ils visent à constituer de véritables centres d'expertise dans les domaines de l'emploi et de la formation (centres d'évaluation et de suivi des marchés du travail, centres de diagnostic et de bilan, centres de suggestions et de propositions),
- à constituer un lieu d'échanges, de coordination et de dialogue, en les positionnant au sein de réseaux regroupant les principaux partenaires concernés,
- à devenir un lieu de prospective des emplois et des qualifications.

■ ***Les limites et les insuffisances des observatoires nationaux de l'emploi et de la formation***

Les limites auxquelles se heurtent les observatoires sont multiples dont trois groupes sont plus importants :

- Des limites d'ordre financier : Le financement des premiers observatoires ont été assurés par les bailleurs de fonds internationaux. Dans un certain nombre de pays, le retrait de ces financements à la fin des programmes de coopération qui les sous tendaient n'a pas été relayé par des financements nationaux ou alors à des niveaux qui n'étaient pas à la hauteur des enjeux et des besoins compte tenu de l'état de délabrement des systèmes d'information sur l'emploi

- Des limites d'ordre organisationnel : les observatoires fonctionnent trop souvent « en vase clos » et de manière autonome, généralement méconnus et rarement reconnus par les acteurs et les institutions concernés
- Des limites tenant aux ressources humaines mobilisées : elles ont pour origine, la faiblesse ou l'absence d'actions de formation organisées au bénéfice des personnels des observatoires. Ces limites sont renforcées par le fait d'une rotation souvent assez forte des personnels (en Côte d'Ivoire et au Mali en particulier) qui empêche la capitalisation des expériences.

57. La position stratégique de l'observatoire national de l'emploi (quand il existe), dans l'élaboration du bilan emploi-formation justifie que l'on procède préalablement à un audit externe de celui-ci.

Boîte à outil 6

Les termes de référence d'une mission d'audit des observatoires

Objectif général

Renforcer l'efficacité des observatoires pour améliorer sensiblement les systèmes nationaux d'information sur l'emploi dont ils constituent un pivot central

Objectifs spécifiques

- Permettre à l'observatoire d'assurer mieux ses fonctions et d'améliorer sa gouvernance
- Améliorer la qualité des produits pour en faire de véritables outils d'aide à la décision en adéquation avec les besoins de leurs destinataires
- Donner plus de lisibilité et de crédibilité au dispositif de collecte et de traitement des données et de diffusion des produits de l'observatoire
- Insérer l'observatoire dans un réseau de partenaires sur la base d'échanges permanents pour permettre la création de synergies entre les producteurs et les utilisateurs des produits de l'observatoire et pour faire de l'observatoire un lieu de dialogue, de coordination et d'échanges
- Redimensionner les moyens disponibles et nécessaires pour un fonctionnement plus opérationnel de l'observatoire

Activités à réaliser

- Évaluer les modalités de fonctionnement des observatoires tant en interne (profils des personnels, modalités de direction et d'animation, contenu du plan de formation quand il existe..) qu'en externe (modalités de rattachement, source de financement, existence ou non d'un comité de pilotage et modalité de fonctionnement de celui-ci..)
- Identifier et évaluer les produits et les activités des observatoires
- Enquêter sur la manière dont sont utilisés ou non les produits des observatoires
- Procéder à une enquête de satisfaction auprès des utilisateurs et des clients potentiels de l'observatoire : identifier leurs besoins d'information et la manière dont ceux-ci sont ou non pris en compte ; identifier les difficultés rencontrées par les observatoires pour répondre efficacement à la demande sociale en matière d'informations sur l'emploi et la formation
- Analyser les modalités d'échanges de partenariat et de coopération entre l'observatoire et : i) les instances du ministère de l'emploi chargées des études et de la conception des politiques d'emploi et de formation, ii) les institutions de collecte et de production des informations, iii) les institutions chargées du pilotage et du suivi du DSRP et des politiques nationales d'emploi et de formation. Vérifier l'existence ou non d'un comité de pilotage et les modalités de son fonctionnement.

- Comparer les produits et les missions des observatoire avec l'élaboration et la diffusion du bilan emploi-formation

Résultats attendus

A l'issue de l'audit on dispose :

- De plusieurs inventaires : i) sur les produits et les activités des observatoires, ii) sur les besoins d'informations exprimés par les institutions clientes dont ceux qui sont mal ou pas pris en compte par l'observatoire, iii) sur les difficultés rencontrées par les observatoires dans l'exercice de leurs missions
- D'un ensemble de recommandations pour améliorer l'efficacité de l'observatoire comme instance de rattachement du bilan emploi-formation et de son pilotage aux différentes étapes de la démarche, de la collecte des informations à la diffusion du(des) document(s).

C. Les centres d'étude et de recherche universitaires

58. Il faut bien reconnaître que sauf exception, ces centres de ressources sont peu mobilisés et sollicités comme lieu de production d'informations sur l'emploi par les institutions chargées de promouvoir l'emploi et la formation. Cela est regrettable compte tenu de la qualité et de la diversité des potentiels existants au sein des universités africaines, qu'il s'agisse des mémoires d'étudiants, des travaux de thèse, ou des recherches que mènent les enseignants-chercheurs.

59. Dans ce contexte, il y a urgence à refonder de nouveaux partenariats avec les universités nationales en les associant le plus possible au travail d'élaboration du bilan. Un tel rapprochement, outre sa contribution à l'amélioration de la qualité du bilan, devrait déboucher en plus sur la production de nouveaux cours et de nouveaux supports pédagogiques pour la diffusion d'enseignements dans les universités africaines plus proches de la réalité.

d. Les agences internationales de coopération

60. Ces agences de coopération, qu'elles soient multilatérales (OIT, PNUD, UNESCO, Banque Mondiale, FED....) ou bilatérales sont susceptibles de produire des informations utiles, selon trois modalités principales, à travers :

- les rapports par pays qu'elles rédigent pour le cadrage et/ou pour l'évaluation des projets qu'elles financent,
- les rapports qu'elles publient au niveau mondial et qui sont susceptibles de servir de cadre de référence pour comparer la situation de chaque pays aux autres pays ayant des niveaux de développement et des caractéristiques semblables. Les informations sont alors disponibles sous la forme de banques de données en annexe de ces rapports du type du rapport que publie à dates régulières la Banque Mondiale « Rapport sur le développement dans le monde », ou des différentes publications du BIT : « Annuaire des statistiques du travail », « Le travail dans le monde », « La situation de l'emploi en Afrique », les publications sur les tendances mondiales de l'emploi des femmes, de l'emploi des jeunes...
- les rapports de mission des consultants et experts (nationaux et internationaux) rattachés à ces agences, dont ceux qui interviennent dans les domaines de l'emploi et

de la formation. De ce point de vue les centres de documentation des bureaux nationaux de ces agences sont autant de « bibliothèques » à consulter de manière régulière.

E. Le cadre organisationnel et institutionnel¹¹

61. La définition des modalités et du contenu de ce cadre ne peut se faire qu'au cas par cas, en tenant compte des contextes nationaux des systèmes d'information sur l'emploi et des institutions en charge des problèmes d'emploi et de formation.

a. Le cadre institutionnel

62. Le bilan emploi-formation est un « produit » du système d'information sur l'emploi et la formation. Le cadre institutionnel de son rattachement doit être le même : le ministère de l'emploi en tant que centre d'impulsion de la politique d'emploi et de la formation. Par contre, au sein de celui-ci, les montages institutionnels sont susceptibles de varier en fonction des modes d'organisation et de coordination de la fonction étude et documentation. La solution la plus logique est peut être de rattacher le bilan emploi-formation à l'observatoire de l'emploi quand il existe, ou à la direction chargée des études au sein du ministère de l'emploi quand il n'existe pas d'observatoire. Un tel rattachement n'est en rien obligatoire. Le choix dépend des contextes nationaux et des opportunités ouvertes par les différentes solutions possibles.

63. Compte tenu de la spécificité du bilan et de son intégration à la stratégie de lutte contre la pauvreté, il apparaît utile de prévoir un double rattachement institutionnel : i) un rattachement interne au sein du ministère de l'emploi et ii) un rattachement externe aux institutions en charge du DSRP. Dans cette perspective, on suggère la constitution d'un comité de pilotage co-animé par les responsables de la cellule technique de suivi du DSRP et les responsables de la cellule technique du ministère de l'emploi chargée de la supervision du bilan. Ce comité de pilotage aurait pour missions : i) de valider le contenu définitif du bilan à l'issue des différentes manifestations organisées pour la restitution des éléments du bilan, ii) de veiller à la cohérence du bilan avec les travaux de l'observatoire de l'emploi et avec le suivi du DSRP, iii) de sélectionner les thèmes spécifiques prioritaires à intégrer dans le bilan de l'année suivante.

¹¹ Sur la dimension institutionnelle des systèmes de suivi des DSRP l'ouvrage de la Banque Mondiale « *Au-delà des chiffres : comprendre les institutions de suivi des stratégies de réduction de la pauvreté* » dresse une liste particulièrement pertinente et exhaustive des questions qu'il faut se poser pour un diagnostic de cette dimension autour de trois axes : i) l'identification du contexte et de la conception institutionnelle du système de suivi, ii) le repérage de l'aptitude du système de suivi à fournir les informations nécessaires correspondantes, iii) la demande et l'utilisation des informations générées par le système de suivi. Pour le détail de l'outil, cf. le site WWW.Worldbank.org/povertymonitoring/ (une version est disponible en français, cf. aussi une note du PREM Groupe Réduction de la Pauvreté qui est un extrait de l'ouvrage, septembre 2006, www.worldbank.org/poverty). L'ouvrage traite de manière spécifique du suivi du DSRP. Ses recommandations sont applicables au suivi de toutes les stratégies dont celles sur l'emploi et la formation.

b. Le cadre organisationnel

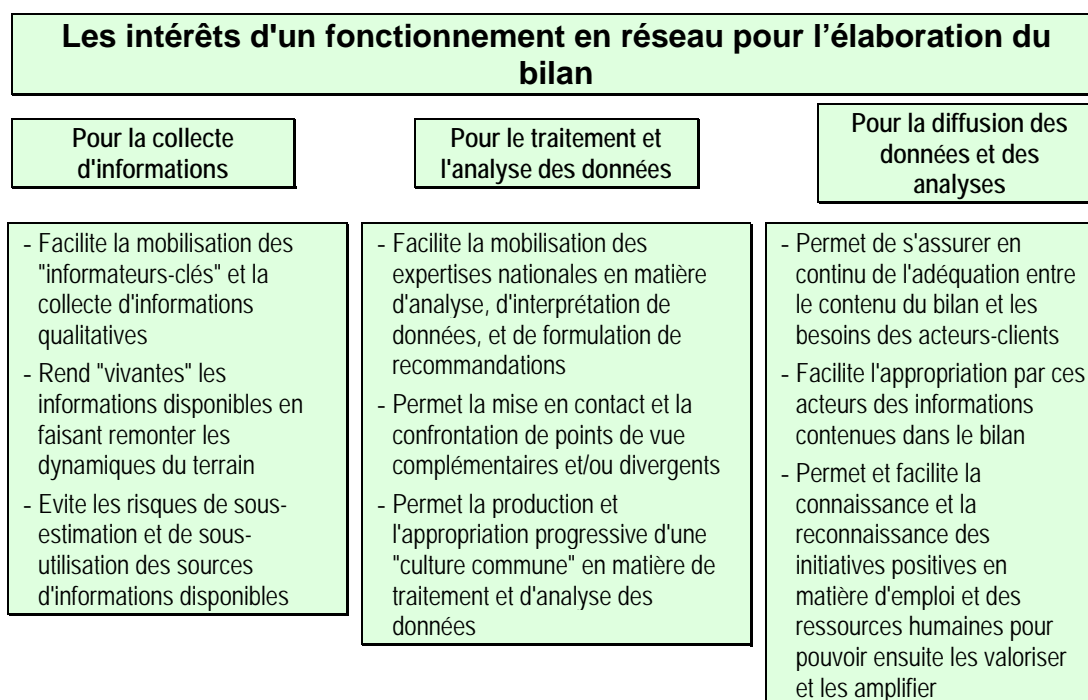
64. Entre l'équipe chargée de l'élaboration du bilan et l'ensemble des acteurs concernés (producteurs et utilisateurs), les intérêts sont très largement réciproques et partagés. Sur cette base, le bilan repose sur un fonctionnement en réseau, à partir de relations d'échange et de coopération qui à un moment donné sont établies ou susceptibles de s'établir très rapidement entre plusieurs acteurs, organismes et institutions pour valoriser les synergies et les complémentarités entre toutes les parties.

65. Dans le processus d'élaboration du bilan emploi-formation, deux activités sont alors centrales:

- la première consiste à créer et à mettre en place ce réseau, après : i) un travail d'inventaire des acteurs à associer au réseau, ii) un travail d'information réciproque sur les objectifs et les modalités de fonctionnement du réseau, iii) un travail de sensibilisation, iv) un travail d'expérimentation et de concrétisation,
- la seconde, tout autant importante, consiste à faire vivre et à animer ce réseau. Cette fonction d'animation passe par plusieurs canaux, et en particulier : i) par la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi qui se réunit de manière régulière pendant toutes les étapes de l'élaboration du bilan (cf. ci-dessus), ii) par l'organisation de plusieurs manifestations, à l'occasion de la diffusion du bilan (cf. la dernière leçon 10 du guide)

66. Comme le montre le tableau ci-dessous, un fonctionnement en réseau est bien adapté à la démarche et aux objectifs qui sous tendent l'élaboration du bilan emploi-formation.

Boîte à outil 7



Travaux pratiques d'application de la leçon 3

Les travaux pratiques de la leçon 2 ont permis d'identifier un premier ensemble de besoins d'informations nécessaires en fonction des objectifs poursuivis. Ceux de cette leçon visent à compléter ce premier inventaire, sur la base des besoins d'information induits plus directement par les activités que développent les utilisateurs du bilan.

Parallèlement, à l'issue de cette troisième leçon, les apprenants sont chargés de dresser un premier inventaire des acteurs et des « institutions » qui produisent les informations nécessaires à l'élaboration du bilan.

Les apprenants se répartissent en deux groupes : un premier groupe représente les partenaires « clients », un second représente les partenaires producteurs d'informations sur l'emploi et la formation. Chaque apprenant rédige au moins une fiche d'identification d'un acteur de l'un ou l'autre groupe en appliquant l'outil 3 de la boîte à outils de la leçon 3.

sur les institutions clients, la fiche d'identification précise en particulier : i) comment est organisée en leur sein la fonction étude, ii) quels sont leurs besoins d'information sur l'emploi et la formation pour améliorer leurs prestations, iii) quelles sont les informations sur l'emploi et la formation qu'éventuellement elles produisent,

sur les institutions chargées de la production des informations, la fiche sur l'institut national de la statistique et celle sur l'observatoire de l'emploi et de la formation (quand il en existe un) précisent de manière détaillée : i) la liste des enquêtes réalisées, des publications et des travaux antérieurs, ii) les plans prévisionnels d'enquêtes et de travaux.

A l'issue de ces travaux pratiques, les apprenants doivent savoir qui fait quoi, pour quoi et comment.

F. En guise de conclusion du module II

Les résultats attendus à l'issue du module II

- Le **comité de pilotage** pour la production du bilan **s'est réuni une première fois**. Il a validé les termes de référence et la feuille de route présentés par l'équipe chargée du bilan. La réunion a été l'occasion d'un échange de points de vue et de commentaires sur les faits saillants de la réalité de l'emploi et de la formation qui sont autant d'hypothèses de départ que le bilan devra vérifier et analyser dans le détail.
- On dispose **d'un recensement et d'un inventaire général des acteurs et des institutions concernés**, soit comme producteurs d'information soit comme clients ou utilisateurs du bilan emploi-formation. Cet inventaire complète la première liste établie dans le module précédent. L'inventaire est élargi aux acteurs et partenaires de la société civile : groupements, associations, ONG...Il est l'occasion de repérer et d'identifier des « leaders » ou des « informateurs clés » dont les connaissances seront utilement mobilisées au moment de la phase de traitement des données.
- Une « **banque de données** » **qui détaille les principales caractéristiques de chacun des acteurs** et institutions qui figure dans l'inventaire, sous la forme d'une fiche d'identification. L'enquête sur le terrain auprès des utilisateurs du bilan a permis d'identifier quelles sont les activités qu'ils développent et de connaître les besoins d'information en matière d'emploi et de formation. L'enquête auprès des producteurs d'informations a permis d'inventorier les sources d'informations disponibles (sous la forme d'enquêtes, de recensements, de données administratives et de travaux d'études et de recherches) et les définitions des concepts qu'elles utilisent.
- On dispose d'**un inventaire et d'une description des instances du dialogue social et des dispositions de bonne gouvernance** qui rendent compte en particulier des stratégies d'acteurs, des domaines et des thèmes concernés, des modalités mises en œuvre.

Les difficultés prévisibles et attendues

67. Une première difficulté tient au fait que les sources d'information disponibles sont très éclatées entre plusieurs centres de production, sauf dans les cas où l'observatoire de l'emploi et de la formation intervient comme un lieu de centralisation de ces données. Une autre difficulté tient à l'hétérogénéité des sources et des informations disponibles.

68. D'une manière plus générale, l'exercice qui consiste à bien décrire le système de prise de décision dans le système d'information sur l'emploi formation pour savoir qui fait quoi et comment ? est compliqué. Cela tient en particulier à la diversité des acteurs dont les champs d'intervention aux frontières floues qui se superposent. La difficulté est en outre de pouvoir rendre compte non pas de déclarations générales à base souvent d'auto-satisfaction mais de la manière dont se passent réellement les choses. Ce qui renvoie aux difficultés liées au manque d'une culture d'évaluation.

69. Toutes ces difficultés renforcent la nécessité d'adopter une démarche très rigoureuse aux différents moments des investigations de terrain : i) que l'on se préoccupe de les préparer méticuleusement sous la forme d'une grille d'entretien précise en fonction des informations

que l'on recherche, ii) que l'on procède de manière systématique à la rédaction d'un compte rendu de l'entretien pour permettre une réelle accumulation des connaissances.