

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
Département des politiques de l'emploi

**Emploi - formation :
Tendances et perspectives**

Guide de renforcement des capacités

MODULE IV

Le contenu du bilan emploi-formation

Janvier 2009

Sommaire

Leçon 7: Les environnements des problèmes d'emploi et de formation.....	5
A. Introduction	5
B. L'environnement démographique	6
a. Les indicateurs de base	6
b. La croissance démographique : une contrainte ?	6
C. L'environnement économique.....	7
a. Les indicateurs de résultats	7
b. Les indicateurs de moyens et de contraintes	8
c. Les indicateurs d'internationalisation de l'économie nationale	9
D. L'environnement institutionnel	9
a. L'environnement institutionnel au niveau central du service public de l'emploi :	9
b. L'environnement institutionnel au niveau décentralisé du service public de l'emploi	10
c. L'émergence de nouveaux acteurs dans l'environnement institutionnel de l'emploi	11
Leçon 8 : La composante emploi-chômage-sous emploi	13
A. Introduction	13
B. Population occupée et emploi.....	14
a. Les indicateurs globaux : les niveaux et les caractéristiques de la population occupée totale	14
b. Les indicateurs désagrégés	14
c. Les créations d'emploi et les opportunités de création d'emploi	19
C. L'ampleur et la réalité du chômage.....	19
a. Les mesures du chômage	19
b. Les caractéristiques du chômage	20
D. L'ampleur du sous emploi : la tendance à la généralisation des formes de précarité et d'exclusion ?	21
a. Le sous emploi visible	21
b. Le sous emploi invisible	22
E. Entre emploi et chômage : la qualité des emplois.....	22
F. Emploi décent et objectif du millénaire pour le développement	23
a. Ratio emploi-population pour la population en âge de travailler et les jeunes	24
b. Emploi vulnérable	24
c. Proportion de travailleurs pauvres dans l'emploi total	25
d. Productivité au travail	25
G. L'évaluation des politiques de promotion de l'emploi et de lutte contre le chômage et le sous emploi.....	26
a. L'émergence de nouvelles dynamiques d'emploi	27
b. L'évaluation des résultats et de l'impact de ces politiques	28
H. Récapitulatif : les situations d'emploi, de chômage et de sous emploi des groupes cibles.....	29
Leçon 9 : La composante formation professionnelle et technique du bilan	31
A. Introduction	31

B.	L'environnement éducatif de la main d'œuvre	32
C.	L'offre de formation professionnelle et technique	32
a.	La description du système	32
b.	Le diagnostic du système de la formation professionnelle et technique : un système en crise ?	33
c.	L'inadéquation emploi-formation : les modalités d'insertion	35
d.	L'émergence de nouvelles initiatives et de nouveaux comportements en matière de formation	36
D.	Récapitulatif : la situation des groupes cibles en matière de formation professionnelle.....	37
E.	En guise de conclusion du module IV.....	39

Table des Encadrés

Encadré 6 :	Quelques exemples d'initiatives institutionnelles positives au Cameroun depuis le début du nouveau millénaire	10
-------------	---	----

Table des Études de cas

Études de cas 14 :	Madagascar : (Réseaux des Observatoires Ruraux)	10
Études de cas 15 :	Les indicateurs de la qualité du travail - Madagascar (2001-2005)	23
Études de cas 16 :	Quelques exemples de projets et de programmes relevant d'initiatives publiques ayant des impacts directs sur l'emploi et la formation professionnelle au Cameroun en 2007	28
Études de cas 17 :	L'enquête insertion des diplômés de l'enseignement technique en Mauritanie.....	28

Avant propos

1. Après avoir explicité les concepts et les outils d'analyse, exploité les sources d'information défini la démarche d'élaboration du bilan, il reste à la mettre en œuvre de manière effective, en utilisant ces différents matériaux.
2. En principe le bilan emploi-formation est annuel. Le problème est que cette périodicité annuelle n'est pas celle des enquêtes, lesquelles quand elles sont actualisées le sont à des dates beaucoup plus espacées dans le temps. Pour éviter que le contenu des bilans annuels ne deviennent trop répétitifs, il est conseillé de publier de manière détaillée les informations originales sur l'année de référence et de les compléter si nécessaire par la publication de données synthétiques concernant les années antérieures.
3. A plusieurs reprises, il a été signalé qu'il n'existait pas un contenu standard du bilan, en raison en particulier de la diversité et de l'hétérogénéité des situations nationales. Par contre, quels que soient les contextes nationaux, la démarche d'élaboration du bilan est semblable. Il en est de même du format du bilan qui comprend un certain nombre de rubriques, autour de trois chapitres.
4. Dans ce guide, chaque chapitre du bilan donne lieu à une leçon :
 - leçon 7 : les environnements des problèmes d'emploi et de formation (Chapitre I)
 - leçon 8 : la composante emploi-chômage-sous emploi du bilan (Chapitre II)
 - leçon 9 : la composante formation du bilan (Chapitre III)

Leçon 7: Les environnements des problèmes d'emploi et de formation

Le premier chapitre du bilan

Objectifs pédagogiques de la leçon

Cette leçon correspond au premier chapitre du bilan. Elle a pour objet de resituer le bilan dans son contexte. La leçon porte sur trois environnements principaux qui sont déterminants de la situation de l'emploi et de la formation au cours de l'année de référence.

Cette introduction se limite à la présentation des indicateurs les plus significatifs de ces environnements. Les apprenants doivent les connaître, connaître leurs significations ainsi que les sources d'information susceptibles de les renseigner. Ils doivent par ailleurs se préoccuper de repérer et d'identifier quelles sont les dynamiques qui traversent ces environnements.

A. Introduction

5. Naturellement, on ne peut pas comprendre ni interpréter correctement la réalité des problèmes d'emploi et de formation sans les resituer dans leurs environnements. L'idéal serait de pouvoir intégrer les différentes facettes de ces environnements, en prenant en compte les aspects culturels, politiques, historiques et technologiques qui les conditionnent. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait pouvoir constituer des équipes pluridisciplinaires, ce qui est peu réaliste.

6. Dans le bilan, on retient trois environnements qui sont particulièrement déterminantes et incontournables : l'environnement démographique, l'environnement économique, l'environnement institutionnel.

7. Avant de détailler ces différents environnements, l'introduction du bilan précise :

- les objectifs et la démarche d'élaboration du bilan
- les sources d'information disponibles et utilisées

B. L'environnement démographique

8. Dans le bilan emploi-formation, la prise en compte de cet environnement vise deux objectifs : i) comprendre une des causes majeures du chômage et des différentes manifestations du déficit en emplois décents, ii) anticiper les créations d'emploi nécessaires pour éviter d'amplifier ces déséquilibres.

9. Deux sources d'information sont principales : le recensement général de population et de l'habitat d'une part, les enquêtes démographiques et de santé d'autre part. Dans le bilan on précise les dates des dernières données disponibles (la fréquence des recensements est généralement décennale) et les projets d'actualisation de ces données. Pour le traitement de ces données, on vérifiera l'existence ou non dans le pays, d'un bureau du FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population). Si oui, les permanents de cette agence sont susceptibles d'intervenir comme de très utiles personnes ressources pour commenter les données disponibles.

a. Les indicateurs de base

10. On rappelle dans le bilan :

- les principales caractéristiques de la population en la ventilant par sexe, groupe d'âge, région d'origine et nationalité pour faire ressortir en particulier l'importance relative des jeunes, de la population rurale, de la population étrangère, des migrations interrégionales et internationales,
- les principaux taux dont : les taux de croissance de la population, les taux de natalité, de mortalité, de fécondité,

11. Pour chaque groupe d'indicateurs, on mentionne quelles sont leurs évolutions au cours de ces dernières années.

b. La croissance démographique : une contrainte ?

12. Les appréciations concernant l'impact de la croissance démographique ne font pas l'objet d'un consensus. Certains courants sont « optimistes » d'autres sont au contraire « pessimistes ». Les premiers avancent plusieurs arguments pour justifier leur point de vue. Ils insistent : i) sur les dynamismes induits par la jeunesse compte tenu de ses capacités à innover et à prendre des risques, ii) sur l'amplitude des marchés potentiels qui résulte d'une croissance rapide de la population, iii) sur les économies d'échelle que permet cette croissance.

13. A l'inverse, les « pessimistes » considèrent la croissance démographique actuelle comme une contrainte forte dans la mesure où elle détermine de manière quasi mécanique l'ampleur du volume des emplois nouveaux à créer annuellement pour ne pas produire du chômage supplémentaire. Rien ne permet de conclure que la croissance rapide de la population est un

obstacle majeur au développement. L'exemple des pays émergents asiatiques montre qu'une croissance démographique forte peut être, à certaines conditions, un réel avantage relatif¹.

14. A court terme cependant, on ne peut pas ignorer le poids des contraintes qu'elle provoque, compte tenu de l'ampleur du différentiel entre le taux de croissance économique nécessaire pour absorber les demandes nouvelles d'emploi qui se présentent sur le marché du travail et le taux de croissance économique effectif.

15. Cette contrainte démographique est particulièrement forte en milieu urbain compte tenu de l'ampleur des phénomènes d'exode rural qui vident les campagnes de leurs éléments souvent les plus dynamiques et concentrent la main d'œuvre dans les zones urbaines. Surtout si le groupe des migrants est un groupe cible prioritaire, le bilan doit rendre compte : i) de l'ampleur des mouvements migratoires (tant internes qu'externes) en insistant sur les modalités des migrations (saisonnnières, définitives) sur leurs raisons (en tenant compte à la fois des facteurs « d'expulsion » des zones d'émigration et des facteurs d'attrait ou d'appel des zones d'immigration) et sur leurs impacts par rapport aux zones d'origine. La contrainte démographique est par ailleurs renforcée dans l'hypothèse d'une montée des demandes sociales d'emploi qu'expriment les femmes et qui se manifestent sous la forme d'un accroissement des taux d'activité féminins.

16. Beaucoup de travaux des démographes traitent de la question de la "transition démographique". Ils s'appuient sur le constat d'une tendance à la baisse des taux de croissance démographique, en raison en particulier de la baisse des taux de fécondité. Le bilan devrait chercher à vérifier l'existence ou non d'une telle inflexion dans l'environnement démographique national, en questionnant les démographes de l'Institut National de la Statistique et éventuellement du FNUAP.

C. L'environnement économique

17. Quelle que soit l'importance du contexte économique sur l'emploi et la formation, on doit se limiter dans le cadre du bilan emploi-formation, à l'examen de quelques indicateurs économiques essentiels. En général, il s'agit de reprendre les résultats des études économiques disponibles et en particulier des données des comptes nationaux et des enquêtes de conjoncture, que réalise l'Institut National de la Statistique.

a. Les indicateurs de résultats

18. Pour rendre compte de cet environnement, on recourt à plusieurs indicateurs de résultat de base.

19. Le premier indicateur de croissance est « traditionnel ». Il mesure les rythmes de la création de richesse à partir de l'évolution et des prévisions du taux de croissance du PIB (produit intérieur brut). La pertinence d'un tel indicateur pour rendre compte du bien être de

¹ Certains pays africains (par exemple le Maroc ou le Cap Vert) tendent à mettre en œuvre des politiques volontaristes, basées sur l'amélioration des compétences, considérant l'exportation des compétences, via l'émigration ou les activités à distance, comme un atout démographique.

la population est de plus en plus remise en cause tant dans les pays industrialisés que surtout dans les pays en développement.

20. On utilise alors des indicateurs plus synthétiques de développement et du bien être de la population en distinguant deux aspects principaux²³

- les niveaux de pauvreté, les profils de pauvreté de la population et leurs évolutions sur la base : d'indicateurs monétaires (à partir des consommations et des revenus) et non monétaires (dont la pauvreté sanitaire et nutritionnelle et la pauvreté éducationnelle),
- les inégalités dans la répartition de la richesse et la distribution des revenus.

La mesure de la pauvreté

Trois mesures de la pauvreté sont plus couramment utilisées :

- *l'incidence de la pauvreté* qui mesure la part de la population dont le revenu est en dessous du minimum vital,
- *la profondeur de la pauvreté* qui indique la distance à laquelle les ménages se trouvent par rapport à ce minimum vital,
- *la sévérité de la pauvreté* qui tient compte non seulement de l'écart de pauvreté mais aussi de l'inégalité entre les pauvres.

Sur ces différents aspects de la pauvreté, cf. le chapitre 1 « Mesure et analyse de la pauvreté » du « *PRSP sourcebook* » de la Banque Mondiale Sur ces différents aspects de la pauvreté, cf. le chapitre 1 « Mesure et analyse de la pauvreté » du « *PRSP sourcebook* » de la Banque Mondiale⁴.

On consultera aussi utilement le « *Manuel d'analyse de la pauvreté : application au Bénin* », sous la coordination de G Aho, PNUD, université du Bénin, université de Laval, 1997

21. On compare ensuite : l'évolution des taux de croissance économique, l'évolution de la pauvreté et l'évolution des emplois pour vérifier si l'on a affaire (ou non) à une croissance sans emploi et à une croissance pro-pauvre, pour justifier l'exigence d'un nouveau modèle de croissance pro-emploi pour réduire la pauvreté des populations les plus pauvres.

b. Les indicateurs de moyens et de contraintes

22. On s'intéresse ensuite à une batterie d'indicateurs de moyens qui sont révélateurs des contraintes qui pèsent sur le développement économique du pays, dont trois à priori sont principaux : i) le poids de la dette extérieure, ii) le poids et la structure des investissements productifs, iii) la faiblesse de la productivité des moyens de production.

³ Pour être plus complet, il faudrait tenir compte d'un troisième aspect : la vulnérabilité qui correspond à la probabilité de tomber dans la pauvreté. On est en droit de penser que cette notion est trop complexe pour être prise en compte dans le bilan.

⁴<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/O>

C. Les indicateurs d'internationalisation de l'économie nationale⁵

23. Dans un contexte d'internationalisation et de mondialisation on aborde aussi dans le bilan i) les modalités et les niveaux d'intégration de l'économie nationale à son environnement international à travers en particulier l'activité des entreprises qui sont sous le régime des zones franches et l'évolution des flux des investissements directs d'origine étrangère, ii) les perspectives d'évolution de cette intégration en fonction de l'état d'avancement des négociations sur la libéralisation des échanges (en particulier les négociations avec les pays de l'Union Européenne).

D. L'environnement institutionnel

24. Pour rendre compte de cet environnement, le bilan repose sur l'observation de plusieurs paramètres tant au niveau central qu'aux niveaux décentralisés, en spécifiant la situation des institutions publiques et celle des institutions privées.

a. L'environnement institutionnel au niveau central du service public de l'emploi :

25. L'émergence de plusieurs évolutions positives à ce niveau est à vérifier dans le pays de référence du bilan. Sans être exhaustif il peut s'agir de :

- la création d'un nouveau ministère chargé spécifiquement des problèmes d'emploi et de formation, à partir d'un nouveau découpage du ministère chargé antérieurement des problèmes de travail, de la fonction publique, de l'administration du travail... et de l'emploi,
- la création de nouvelles institutions du type : observatoire de l'emploi, fonds d'appui à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage...,
- le renforcement de certaines missions du service public du type : accompagnement des porteurs de projet d'auto emploi, renforcement de la fonction d'études, développement de nouvelles pratiques en matière d'évaluation, amélioration du système d'information sur l'emploi,
- la formulation d'une politique nationale de l'emploi et/ou la mise en place d'un dispositif de pilotage et de suivi de cette politique,
- la mise en place de nouvelles modalités du dialogue social en particulier concernant la formation professionnelle, de nouvelles pratiques de concertation et/ou de coordination,
- le développement de nouvelles pratiques de partenariat avec les autres départements ministériels qui interviennent directement ou indirectement dans le champ de l'emploi et de la formation (du type création d'une cellule emploi dans les autres ministères),

1. ⁵ Sur la mondialisation, il est recommandé de consulter en particulier deux documents : i) *Une mondialisation juste : le rôle de l'OIT*, . Rapport du Directeur Général, Genève, 2004, ii) BIT, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, 2004

- l'incitation à l'investissement privé et au partage des coûts en matière de formation professionnelle.

Encadré 6

Quelques exemples d'initiatives institutionnelles positives au Cameroun depuis le début du nouveau millénaire

- lancement de l'antenne camerounaise du « programme des emplois en Afrique » en 2002
- création de « l'observatoire national de l'emploi et de la formation » en 2002
- création du ministère de l'emploi et de la formation professionnelle en 2004
- la tenue en 2005 des premiers « États Généraux de l'emploi »
- l'adoption en 2007 de la « déclaration de politique nationale de l'emploi »
- la désignation de « points focaux » du ministère de l'emploi au sein des principaux ministères techniques comme au Cameroun, pour mieux prendre en compte le caractère transversal des politiques d'emploi,
- la préparation en cours d'un document de stratégie de l'emploi et de la formation.

b. L'environnement institutionnel au niveau décentralisé du service public de l'emploi

26. La décentralisation est un processus qui se généralise à l'ensemble des pays du continent africain, selon des rythmes et des modalités variables. Ce processus est essentiel pour permettre une réelle gestion locale de l'emploi et de la formation. Le bilan emploi-formation doit rendre compte de la réalité d'un tel processus, en précisant :

- l'état d'avancement de la politique de décentralisation et de déconcentration en matière d'emploi et de formation en insistant sur les principaux freins et obstacles à son développement,
- les modalités de mise en place éventuelle de nouveaux dispositifs décentralisés et les conditions de développement de nouvelles fonctions et de nouvelles compétences territorialisées,
- le développement éventuel de nouvelles démarches participatives au plan local,
- la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration du système d'information sur l'emploi et la formation au niveau local,
- la création éventuelle de « maisons locales de l'emploi-formation » comme au Cameroun,
- la création d'observatoires décentralisés, comme à Madagascar avec le ROR.

Etude de cas 14

Madagascar : le ROR (Réseaux des Observatoires Ruraux)

Après une phase d'expérimentation (1995 – 1998), le projet de création de ce réseau sous tutelle de l'institut national de la statistique s'est concrétisé sous la forme de la création de quatre observatoires à Antsirabe, Tuléar, Antalaha et Marovoay. A partir de 1999, le ROR, est Placé en 1999 sous la tutelle du Ministère de

l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le réseau comprend actuellement, 15 Observatoires ruraux installés sur l'ensemble du territoire national. Le réseau bénéficie du financement de plusieurs bailleurs de fonds internationaux bilatéraux (AFD française et Intercoopération Suisse) et multilatéraux (Union Européenne),

L'Objectif du ROR est de contribuer à l'amélioration du système d'information sur le milieu rural. Chaque observatoire assure un suivi annuel d'un panel de 500 ménages. Près de 8000 ménages ruraux (7720) sont ainsi enquêtés qui alimentent une banque de données contenant plus de 700 variables sur ces ménages

Les informations collectées touchent divers domaines dont : caractéristiques des ménages, activités économiques, revenus, dépenses, éducation, santé, ... Les variables en matière d'emploi sont collectées à partir de la prise en compte des activités des ménages. Les publications disponibles sont multiples dont : une revue bi-semestrielle intitulée le Cahier des ROR, des fiches signalétiques, et des monographies

Actuellement, il n'existe pas encore de relations formelles entre le réseau et l'Observatoire national de l'emploi et de la formation, mais des échanges d'informations multiformes.

C. L'émergence de nouveaux acteurs dans l'environnement institutionnel de l'emploi

27. Beaucoup trop d'analyses centrées sur les problèmes d'emploi restent encore prisonnières d'un "afro-pessimisme" ambiant qui leur interdit de percevoir les dynamiques positives en cours. Sans aucun doute celles ci restent encore très fragmentaires, fragiles et/ou insuffisantes. Bien souvent, leur diffusion se heurte à de nombreuses et multiples résistances. Il n'empêche, on ne peut nier leur existence. Une forme de ces nouvelles dynamiques est particulièrement importante à repérer et à signaler dans le bilan de l'emploi-formation, c'est l'émergence de nouveaux acteurs qui interviennent dans le champ de l'emploi et de la formation tant au niveau central qu'au niveau décentralisé. Parmi eux, deux sont principaux: les ONG et les groupements (de petits producteurs, de femmes, d'artisans du secteur informel, de quartiers...), selon des configurations multiples tant en zones urbaines qu'en zones rurales.

28. Ces acteurs ne sont pas tout à fait nouveaux. Ce qui change, c'est : i) l'accroissement de leur nombre, ii) le renforcement de leur mode d'organisation qui les rendent plus professionnels, iii) la diversification de leurs activités et la montée de leurs préoccupations en matière d'emploi et de formation, iv) leurs modes de constitution à partir d'initiatives de la base d'auto promotion. On assiste ainsi à la montée en puissance de nouveaux intermédiaires sur le marché du travail entre le service public de l'emploi, les entreprises, les centres de formation et les publics cibles des bénéficiaires potentiels. Ils sont autant de leviers à la rediffusion d'informations sur le marché du travail souvent inaccessibles autrement aux demandeurs d'emploi. Leur mérite est aussi d'intervenir en appui dans l'accompagnement des initiatives à la base des porteurs de projets de valorisation de l'emploi et de la formation.

29. C'est en tous les cas une des fonctions majeures du bilan emploi-formation que de faire connaître, pour pouvoir mieux les faire reconnaître, toutes ces nouvelles dynamiques dans l'environnement institutionnel des problèmes d'emploi et de formation, en privilégiant et en insistant sur celles qui concourent à réduire les déficits en emplois décents.

Travaux pratiques d'application de la leçon 7

A l'issue de la leçon, les apprenants rédigent l'introduction du bilan. Pour ce faire : i) ils s'appuient sur les informations disponibles collectées à l'issue de la leçon 1, ii) ils recherchent les informations manquantes, iii) ils procèdent au traitement et à l'analyse de ces données en suivant le plan d'exposition présenté dans la leçon 7.

Chaque apprenant choisit et rédige un élément de l'introduction du bilan pour tester et vérifier le niveau de ses connaissances et son degré d'appropriation du guide. Au sein du groupe des apprenants : i) on compare ensuite les résultats des travaux individuels, ii) on confronte les points de vue de chacun sur les difficultés rencontrées, iii) on complète éventuellement les analyses suggérées dans le guide.

Leçon 8 : La composante emploi-chômage-sous emploi

Chapitre II du bilan emploi-formation

Objectifs pédagogiques de la leçon

L'objectif de cette leçon est de former les apprenants sur le contenu de la composante emploi-chômage-sous emploi du bilan emploi-formation. Ce qui est visé, c'est de montrer la complexité de ces problèmes et de faire acquérir par les apprenants les éléments de compréhension de cette complexité. Il s'agit de permettre aux apprenants de devenir progressivement de vrais professionnels de l'emploi, reconnus comme tels par tous les acteurs et les institutions concernés par la gestion de ces problèmes au niveau central comme au niveau décentralisé.

A l'issue de la formation, les apprenants devraient être capables de développer un plaidoyer en faveur de politiques d'emploi qui ne se limitent pas au traitement des problèmes du chômage « au sens du BIT », mais qui soient plus orientées et plus ciblées sur le public des occupés pauvres et sur la réduction du sous emploi pour faire reculer de manière significative la pauvreté.

La leçon a aussi pour objectif de faire prendre conscience aux apprenants l'importance des enjeux sous jacents aux réalités que ces outils et concepts permettent d'explorer et d'analyser.

A. Introduction

30. De très nombreux rapports et études ont été consacrés ces dernières années à l'examen des problèmes d'emploi, de chômage et de sous emploi en Afrique. Ils témoignent de l'extrême diversité des formes qu'ils prennent. Il faut prendre garde de ne pas les simplifier, au risque de se priver de moyens efficaces pour les résoudre. Dans ces conditions, il faut retenir les éléments décrits dans ce guide – qui par la force des choses ne peut être que généraux – que comme un point de départ qu'il convient de prolonger et d'affiner en tenant compte des particularités et des spécificités des contextes nationaux.

31. La leçon s'organise autour de trois parties : une première partie qui traite de l'emploi, une seconde partie qui est centrée sur la mesure et la caractérisation du chômage, pour terminer dans une troisième partie sur une réalité centrale sur le continent africain : le sous emploi.

B. Population occupée et emploi

32. La population totale se décompose en deux sous ensembles : la population inactive et la population active. La population active qui est conventionnellement celle dont l'âge est compris entre 15 et 65 ans, comprend la population occupée et la population en chômage. La population active désigne ce que l'on appelle la main d'œuvre. Les caractéristiques de ces populations sont renseignées par deux sources principales : i) le recensement général de la population, ii) les enquêtes démographique et de santé pendant les périodes inter censitaires.

a. Les indicateurs globaux : les niveaux et les caractéristiques de la population occupée totale

33. Deux indicateurs sont significatifs des niveaux d'activité de la population en âge d'exercer une activité : i) le taux d'activité qui mesure l'importance relative de la population active par rapport à la population totale d'âge actif, ii) le taux d'emploi ou d'occupation de la population active.

■ *Les niveaux et l'évolution des taux d'activité*

34. Le taux d'activité recouvre en général de fortes disparités, selon en particulier les tranches d'âge et le sexe de la population active. Le bilan rend compte de ces disparités en précisant : i) l'évolution des taux d'activité des tranches d'âge les plus jeunes qui dépendent largement de l'évolution des taux de scolarisation de la main d'œuvre, ii) l'évolution des taux d'activité des femmes qui est significative de l'évolution de la demande sociale exprimée par les femmes pour exercer une activité.

■ *La population occupée et les taux d'occupation*

35. Les données globales concernant cette population sont en général disponibles à partir de plusieurs sources d'information : i) le recensement général de population, ii) les enquêtes emploi (dont les enquêtes 1-2-3), iii) les enquêtes pauvreté et revenus des ménages. En fonction des informations effectivement disponibles, le bilan emploi-formation présente :

- le volume de la population occupée répartie par tranche d'âge, par sexe, par zone (urbaine et rurale) et région (province, département...),
- les disparités des taux d'occupation en fonction des critères précédents (âge, sexe, région) et l'évolution de ces disparités dans le temps.

b. Les indicateurs désagrégés

36. Pour rendre compte de la réalité de l'emploi, on ne se contente pas d'indicateurs globaux. On les complète en distinguant plusieurs niveaux de désagrégation.

■ *La population occupée par secteur : agricole, moderne, informel, tertiaire*

37. Les emplois dans l'agriculture, une réalité malheureusement mal connue avec précision

38. Outre les enquêtes générales sur l'emploi (cf. ci-dessus) deux sources d'information sont principales pour obtenir des informations sur ces emplois : i) les recensements agricoles, ii) les enquêtes par sondage sur les exploitations agricoles. Malheureusement ces sources sont rarement disponibles et très peu connues par les responsables des ministères de l'emploi et de la formation, en ce qui concerne en particulier les activités rurales non agricoles et l'artisanat de contre saison. On est alors obligé de se contenter des sources générales sur l'emploi qui livrent des informations beaucoup moins détaillées sur ces emplois qui sont pourtant en général majoritaires.

39. A partir des outils analytiques présentés dans le chapitre précédent et des informations disponibles, le bilan emploi-formation rend compte si possible des éléments suivants :

- la diversité des emplois et des modes de mobilisation de la main d'oeuvre dans l'agriculture selon : le statut de la main d'oeuvre (exploitant, salarié, aide familial) ; le type d'agriculture (traditionnelle/moderne, vivrière/d'exportation) ; la nature des emplois au sein des exploitations (répartition des emplois selon la taille des exploitations et les spéculations pratiquées, selon l'importance des activités de transformation des produits agricoles) ; la nature des emplois hors exploitation (importance et formes de l'entraide et des travaux communautaires éventuels) ; l'ampleur et les caractéristiques des emplois ruraux non agricoles (les emplois dans les activités informelles et les activités de service),
- l'intensité du travail dans l'agriculture, le sous emploi agricole et les disponibilités de main d'oeuvre agricole compte tenu : i) des temps de travaux nécessaires d'une part, ii) des formes et des modalités de la pluri et/ou de la multi-activité au sein de l'exploitation, et hors exploitation d'autre part,
- les nouvelles formes d'organisation communautaire dans le monde agricole (groupements de producteurs, associations, coopératives et pré-coopératives....) et leurs impacts sur l'emploi agricole en étudiant leurs modes de fonctionnement, les fonctions et les services qu'elles assurent,
- les dynamiques et les perspectives d'emploi dans l'agriculture, compte tenu : i) de l'exode rural (Cf. le chapitre sur l'environnement démographique des problèmes d'emploi), ii) des possibilités et des perspectives d'extension des superficies cultivées, d'intensification des opérations culturales, de diversification des activités agricoles et non agricoles, iii) des perspectives et des opportunités d'emploi dans les travaux d'entretien et d'amélioration du capital foncier, iv) des modalités et des contraintes d'installation des jeunes agriculteurs.

40. Des emplois dans le secteur moderne de plus en plus minoritaires ?

41. Ces emplois concernent tant ceux du secteur privé que ceux du secteur public. En général, ces emplois sont les mieux renseignés à partir : i) des recensements d'établissements du secteur moderne et d'enquêtes par sondage auprès de ces établissements, iii) des résultats d'enquêtes ou d'études sur les filières et les créneaux porteurs d'emploi, ii) des statistiques de « la solde » et/ou de celles du ministère de la fonction publique pour les emplois publics.

Secteur moderne privé

42. s'agissant des emplois dans le secteur moderne privé, le bilan emploi-formation rend compte si possible des éléments suivants :

- l'identification des principales structures d'emploi pour vérifier la diversification du secteur productif ou sa concentration autour d'un nombre limité de secteurs, en distinguant : i) les structures des emplois par secteur d'activité (dont les activités traditionnelles de "rente", celles orientées vers l'exportation et les industries de biens d'équipement), ii) les structures des emplois en fonction des caractéristiques des entreprises, selon leur taille (en chiffre d'affaire et en effectif), iii) la nationalité des détenteurs du capital, iv) les zones géographique de leur implantation,
- les perspectives et les dynamiques d'emploi dans le secteur moderne en repérant : i) quelles sont au sein des unités productives de ce secteur, les perspectives technologiques et organisationnelles à moyen et à long terme et quelles sont leurs implications en terme d'emploi et de qualification ? ii) quelles sont les chances pour que la reprise économique se traduise par une reprise des créations d'emploi en nombre suffisant dans ce secteur ?,
- les modalités actuelles et les perspectives d'insertion du secteur moderne dans la mondialisation des échanges, en observant les emplois les plus soumis à la concurrence et ceux localisés dans les entreprises qui travaillent pour l'exportation dont les emplois dans les entreprises "franches" (cf. le chapitre I du bilan sur les environnements économiques de l'emploi et de la formation).

43. Ces mêmes sources sont susceptibles par ailleurs, de livrer d'autres informations qui seront reprises dans la partie du bilan sur la composante formation et en particulier les données relatives : i) aux structures d'emploi par niveaux de qualification, ii) aux structures d'emploi par fonctions, iii) aux stratégies de gestion des ressources humaines des entreprises, dont en particulier leurs stratégies de formation continue et de recrutement selon qu'elles recourent en priorité au marché interne du travail par les promotions ou au marché externe.

Emplois publics

44. S'agissant des emplois publics, plusieurs aspects sont importants à mettre en évidence si possible, en fonction des informations disponibles :

- la répartition des emplois publics dans la fonction publique au niveau central et aux niveaux décentralisés, ventilés par ministères et/ou fonctions du service public,
- la répartition des emplois publics : i) par niveaux et échelons, ii) et surtout par statuts en spécifiant avec le plus de précision possible l'ampleur et les caractéristiques des « hors statuts » qui sont susceptibles d'occuper des emplois non décents,
- les évolutions dans le temps de ces structures, et les recrutements opérés dans l'année dans la fonction publique. Les PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) ont été à l'origine d'une période de « destruction des emplois » surtout dans la fonction publique (cf. le module I du guide, la leçon 1 sur le contexte de l'emploi et de la formation). La question est de savoir si le pays est encore dans une phase de blocage des embauches dans le secteur public ou pas.

La généralisation des emplois informels ?

45. Avant de présenter les caractéristiques de ces emplois, le bilan emploi-formation précise :
 i) l'origine et la nature de la dernière enquête disponible sur le secteur informel (enquête auprès des ménages ? enquête auprès des unités du secteur ? enquête 1-2-3 ? (sur ces différentes enquêtes, cf. la leçon précédente sur les sources d'information), ii) la définition du secteur informel retenue dans cette enquête.

46. Le bilan emploi-formation mesure ensuite les emplois dans le secteur informel, leur importance relative et leurs évolutions en tenant compte si possible :

- de l'hétérogénéité des emplois informels selon : i) les secteurs et les filières de production dont ceux de la petite « production marchande », ii) les caractéristiques des unités de production selon qu'il s'agit d'unités "intermédiaires" proches du "secteur moderne" ou de micro-unités de "survie",
- des modes d'articulation du secteur informel avec le secteur moderne (en distinguant les éventuelles relations de complémentarité et les positions de concurrence) au niveau des intrants et des consommations intermédiaires mais aussi des produits sur les marchés de consommation, plutôt que de raisonner en terme de segmentation du marché entre les deux secteurs,
- des programmes d'appui au secteur informel, et de leurs impacts en matière d'emploi et d'apprentissage,
- des dynamiques induites par les nouvelles modalités d'organisation collective du secteur qui ont pour mérite de sortir les entrepreneurs du secteur informel de leur isolement, en insistant en particulier sur les nouvelles fonctions susceptibles d'être prises en charge par les associations ou les groupements de petits producteurs (dont les fonctions dans le domaine de la formation, ou/et de l'accompagnement et de l'assistance technique),
- des résultats d'enquêtes et de travaux sur les filières et les créneaux porteurs (quand ils existent) concernant les sources potentielles de nouvelles opportunités d'emploi, et les possibilités de diversification des activités et des emplois dans ce secteur.

La tendance à la tertiarisation des emplois ?

47. Cette tendance est commune à l'ensemble des pays et des économies dans le monde. Ces évolutions recouvrent en réalité d'assez fortes disparités en fonction de la nature du secteur tertiaire, selon en particulier qu'il s'agit de services personnels de survie de type "informel", ou selon qu'il s'agit de services rendus aux entreprises ou aux exploitations agricoles. Le bilan aura à mettre en évidence : i) l'hétérogénéité et la diversité des emplois dans ce secteur et ii) les dynamiques émergentes dans ce secteur.

L'ampleur et la diversité de la pluri et de la multi activité

En général, les enquêtes emploi (ou enquête main d'œuvre) ainsi que les enquêtes revenu et pauvreté auprès des ménages, comportent une question sur l'exercice éventuel d'une autre ou d'autres d'activités secondaires par les différents membres du ménage. Plus récemment, plusieurs pays ont lancé ou envisagent de lancer une enquête plus spécifique dite enquête « temps de travail » pour mieux appréhender cette réalité. Quand les informations sur la pluri et la multi activité existent, il est fortement recommandé de les publier dans le bilan, en précisant la définition du concept retenu et en indiquant si c'est possible :

- le nombre de ceux qui déclarent exercer d'autres activités que leur activité principale, en les distinguant selon leur milieu d'origine, leur âge et leur sexe,
- les caractéristiques de l'activité principale et des activités secondaires et tertiaires, en précisant l'ampleur de celles-ci (en durée d'activité et en revenus) et leur régularité éventuelle,
- les modalités d'articulation entre l'activité principale et les activités secondaires.

■ ***La répartition des emplois selon les nomenclatures individuelles des emplois***

48. Deux nomenclatures sont essentielles qui classent les emplois en fonction des caractéristiques individuelles de la population occupée (cf. la leçon précédente sur les outils d'analyse et les concepts) : celle sur la situation dans la profession, celle sur les niveaux de qualification de la main d'œuvre.

La répartition des emplois selon la situation dans la profession

49. La ventilation des emplois selon ce critère repose sur la nomenclature CISP, « des emplois en fonction de leur situation dans la profession » (cf. le module III, la leçon 4 du guide sur les outils et les concepts d'analyse). Elle est essentielle pour rendre compte des situations d'emplois inadéquats sous différentes formes : les emplois salariés non « protégés », les petits exploitants agricoles, les « patrons » des unités du secteur informel et en particulier des micro entreprises, les aides familiaux (dans l'agriculture et hors de l'agriculture) qui généralement ne sont pas rémunérés, et/ou les apprentis qui eux aussi ne sont pas rémunérés alors que plusieurs d'entre eux paient des frais d'apprentissage.

50. Dans la mesure où des informations de ce type sont disponibles, le bilan rend compte :

- de l'importance relative des emplois salariés et des emplois indépendants pour vérifier l'existence ou non d'une tendance à la baisse de la salarisation de la population occupée,
- de la ventilation des emplois salariés selon qu'il s'agit : i) de salariés privés, publics ou para-publics (cf. ci devant la ventilation entre le secteur public et privé), ii) de salariés « protégés » ou non protégés selon que la relation salariale repose ou non sur un contrat écrit, iii) de formes de quasi-salariat intermédiaires entre un statut de salarié et un statut d'indépendant,
- de la ventilation des emplois indépendants selon qu'il s'agit : i) d'emplois dans l'agriculture (en particulier dans l'agriculture de subsistance), dans le secteur moderne ou le secteur informel, ii) de travailleurs indépendants dans le secteur informel,
- de l'importance relative de la catégorie aides familiaux et « apprentis ».

La répartition de la population occupée par niveau de qualification

51. La ventilation des emplois selon ce critère repose sur la nomenclature CITP, « classification internationale type des professions » (cf. le module III, la leçon 4 du guide sur les concepts et les outils d'analyse).

52. La publication de données pertinentes dans ce domaine n'est pas une chose aisée compte tenu des informations disponibles et de la fiabilité des enquêtes, qu'il s'agisse des enquêtes en entreprise ou qu'il s'agisse des enquêtes ménages. Dans le premier cas, celui des enquêtes en entreprise, il s'agit de données sur les classifications (surtout utilisées pour la fixation des salaires) qui ont tendance à sous évaluer les niveaux réels de qualification de la main d'œuvre,

alors que au contraire, les qualifications déclarées dans les enquêtes ménage ont tendance à sur évaluer les niveaux effectifs de qualification.

53. Sur la base des informations disponibles, le bilan analyse la répartition des emplois par niveau de qualification par sexe et par âge selon les secteurs d'activité, la taille des entreprises et leur localisation. Le bilan devrait se préoccuper de vérifier, en fonction de informations disponibles, la validité des hypothèses concernant :

- le faible niveau de qualification de la main d'œuvre, les disparités dans ce domaine par sexe et par âge en distinguant la situation de la population occupée de celle de la population en chômage,
- la faiblesse des taux d'encadrement et de l'ampleur des déficits en particulier au niveau de l'encadrement intermédiaire du type chefs d'équipes et/ou d'ateliers,
- le caractère très marginal des effectifs dans un certain nombre de fonctions annexes à la transformation mais qui sont déterminantes des niveaux de compétitivité des firmes, du type : recherche et développement, maintenance, gestion de la qualité, gestion des ressources humaines...
- la teneur des stratégies de gestion des ressources humaines des entreprises, en particulier dans le domaine de la formation et de la valorisation de leurs ressources humaines.

C. Les créations d'emploi et les opportunités de création d'emploi

54. En conclusion de cette section sur l'emploi et la population occupée, le bilan dresse un récapitulatif des créations d'emploi que l'on compare, si les informations sont disponibles, avec le volume des opportunités d'emploi recensées et les flux annuels de nouvelles entrées sur le marché du travail.

55. S'agissant des créations d'emploi : i) on récapitule l'évolution des stocks des emplois entre le début et la fin de l'année par secteur (secteur moderne privé, administration, secteur informel), ii) on complète ces données par les informations disponibles sur les flux de recrutement dans les entreprises modernes et l'administration.

56. S'agissant des opportunités d'emploi, le bilan signale les résultats d'éventuelles études sur les filières et les secteurs porteurs d'emploi (cf. le module III, la leçon 5 sur les sources d'information disponibles : « les études spécifiques »).

C. L'ampleur et la réalité du chômage

57. Le chômage est un des problèmes majeurs auxquels ont à faire face la grande majorité des pays industrialisés et des pays en développement. Il est donc naturellement, un élément central du bilan emploi-formation.

a. Les mesures du chômage

58. Pour éviter le plus possible des erreurs d'interprétation de la part de ceux qui vont utiliser ces données, on commence par rappeler :

- les différentes mesures du chômage : i) le chômage « au sens du BIT », ii) les chômeurs découragés, iii) les chômeurs recensés, iv) les chômeurs « enregistrés»,
- les définitions retenues par les différentes sources nationales d'information en les comparant à celles précisées dans le guide dans la leçon 4 sur les concepts et les outils d'analyse (module III).

59. Sur la base de ces différentes définitions, et en fonction des sources nationales disponibles, on distingue alors : i) les données sur les stocks et les niveaux de chômage, ii) les données sur les flux et les évolutions de ces grandeurs.

60. On accompagne l'analyse de ces résultats, de quelques commentaires tirés de ce guide sur les limites et les insuffisances concernant la mesure de la réalité du chômage, compte tenu des concepts et des informations disponibles.

b. Les caractéristiques du chômage

61. On détaille trois caractéristiques principales du chômage en fonction : i) de ses origines et de la nature du chômage, ii) des modalités de recherche d'emploi et de sortie du chômage, iii) des zones de localisation du chômage. Chaque fois que cela est possible, on spécifie ces caractéristiques pour chaque groupe cible : les jeunes, les femmes, les migrants, les populations indigènes, pour faire ressortir les niveaux de disparité, de discrimination et de vulnérabilité entre ces groupes.

■ *Les origines et la nature du chômage*

62. On distingue deux types de chômage : le chômage d'individus ayant précédemment travaillés d'une part, le chômage des primo demandeurs d'emploi qui n'ont jamais été insérés sur le marché du travail d'autre part.

63. S'agissant du premier groupe, on distingue si possible les départs volontaires de l'emploi précédent des départs involontaires (dont les licenciements), en tenant compte dans les deux cas : i) de la nature des activités antérieures (secteur d'activité et niveau de qualification), ii) des motifs et des raisons de ces départs volontaires, iii) et de leur localisation dans l'espace.

64. S'agissant des primo demandeurs d'emploi, et des caractéristiques du chômage des jeunes, on distingue si possible : i) les jeunes exclus du système éducatif, ii) les jeunes diplômés dont ceux de l'enseignement technique, par niveau de formation et par spécialité, iii) les diplômés de l'université par niveau de diplôme et par discipline. Pour ces différents sous groupes on essaie d'identifier et de mesurer leurs niveaux d'employabilité en fonction de leurs niveaux de scolarisation et de formation.

■ *Les modalités de recherche d'emploi et de sortie du chômage*

65. Pour chaque groupe, celui des primo demandeurs d'emploi et celui des chômeurs ayant déjà travaillé, on s'intéresse :

- à leurs comportements en matière de recherche d'emploi, selon qu'il s'agit d'une insertion et/ou d'une réinsertion par l'auto emploi (combien connaissent ils les dispositifs d'appui et d'accompagnement à cette modalité d'insertion ?), ou sous la forme de la recherche d'un emploi salarié public ou privé,
- à la durée du chômage pour mesurer en particulier le poids des chômeurs de longue durée,

- aux zones de localisation du chômage en distinguant les zones rurales, les centres urbains principaux et les centres urbains secondaires.

■ *La relation chômage-pauvreté*

66. La grande majorité des enquêtes nationales sur les profils de pauvreté témoignent qu'il y a une corrélation négative entre le taux de chômage déclaré et les niveaux de pauvreté, le taux de chômage des non pauvres étant beaucoup plus élevé que celui observé chez les extrêmement pauvres. C'est un des résultats en apparence le plus surprenant des enquêtes ménage sur les revenus et la pauvreté. En fait, ce constat est logique. Il vérifie que dans la réalité, les pauvres sont trop pauvres pour rester chômeurs, les obligeant à mettre en œuvre des stratégies de survie et à accepter n'importe quel type d'activité, ce qui a entre autre conséquence de les comptabiliser statistiquement comme occupés.

67. Il est important que le bilan emploi-formation face état des résultats de ce type, en spécifiant les taux et les caractéristiques du chômage en fonction des niveaux de revenus de la population active, selon qu'il s'agit de ménages très pauvres, pauvres ou « riches ». D'un point de vue stratégique de telles données sont centrales pour montrer qu'à côté des primo demandeurs diplômés, un autre public doit être retenu comme prioritaire dans les politiques d'emploi : les travailleurs (ou occupés) pauvres et très pauvres.

D. L'ampleur du sous emploi : la tendance à la généralisation des formes de précarité et d'exclusion ?

68. Dans la grande majorité des pays du continent africain, la question la plus cruciale est moins celle du chômage « ouvert » que celle du sous emploi. Les sources d'information sur cette réalité sont très largement les mêmes que celles que l'on utilise pour appréhender l'emploi et le chômage. Si les sources sont les mêmes, les informations disponibles sont elles, beaucoup plus limitées pour deux raisons principales. D'une part, la partie des questionnaires consacrée à ce thème est souvent plus réduite. D'autre part, nombre d'informations collectées dans ce domaine ne sont ni exploitées, ni demandées et donc gaspillées.

69. Quand les informations sont disponibles, le bilan les présente en distinguant deux formes principales du sous emploi : le sous emploi visible et le sous emploi invisible.

a. Le sous emploi visible

70. Il apparaît quand les actifs occupés travaillent involontairement en dessous de l'horaire de travail normal. Ce sous emploi est généralisé à l'ensemble des secteurs quand il s'agit d'emplois non permanents, temporaires, occasionnels ou saisonniers. Il est particulièrement important dans l'agriculture sous la forme d'un sous emploi saisonnier, que mesurent les enquêtes auprès des exploitations agricoles. Dans ce cas, il convient d'apprécier l'ampleur de ce sous emploi en fonction : i) des spéculations pratiquées, ii) de la taille des exploitations et iii) des statuts de la main d'œuvre (exploitants, salariés, aides familiaux...). Plus rarement, les données disponibles mesurent le sous emploi en journées de travail. D'où l'intérêt de publier, quand ils existent (ce qui est rare) les résultats des travaux sur l'estimation du sous emploi agricole à partir des normes d'emploi en journées de travail par spéculation (cf. la leçon sur

les sources d'information éventuellement disponibles pour apprécier l'ampleur et les périodes de sous emploi dans l'agriculture).

b. Le sous emploi invisible

71. C'est la situation des actifs occupés qui gagnent moins que le niveau du revenu minimum en vigueur. Pour reprendre la définition conventionnelle, « le sous emploi invisible reflète une mauvaise répartition des ressources en main d'oeuvre ou un déséquilibre entre la main d'oeuvre et les autres facteurs de production et qui se traduit par un faible revenu, une faible productivité et une sous utilisation des compétences ». Ce sont les occupés pauvres et très pauvres.

E. Entre emploi et chômage : la qualité des emplois

72. Après s'être focalisé sur les aspects quantitatifs de l'emploi et du chômage le bilan traite des questions relatives à la qualité des emplois, le sous emploi n'étant qu'une des manifestations de la mauvaise qualité des emplois disponibles et du déficit d'emplois décents, dont sont victimes les « travailleurs pauvres »⁶.

73. Sur la base des définitions conceptuelles présentées dans la leçon 4 (sur les concepts et les outils d'analyse) le bilan rend compte de l'ampleur et des caractéristiques : i) des situations d'emplois non décents, ii) des travailleurs pauvres et très pauvres, iii) des « mauvais emplois ». Il reprend pour ce faire, les données disponibles à partir : i) des enquêtes pauvreté auprès des ménages, ii) des rapports annuels de suivi du DSRP. Le tableau ci-dessous témoigne de l'intérêt d'indicateurs synthétiques dans ce domaine.

Etude de cas 15

Les indicateurs de la qualité du travail – Madagascar (2001-2005)		
Indicateurs	2001	2005
Proportion d'emplois salariés non protégés	78,6%	75,2%
Proportion de « mauvais emplois » salariés	8,3 %	12,0%
Proportion d'emplois payés moins que le SMIG	22,4%	31,4%
Taux de sous occupation		
Salariés	22,0%	25,4%
Ensemble des personnes occupées	24,3%	43,3%

⁶ Dans son rapport « *Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar* » J P Lachau (BIT, Genève, septembre 2006) suggère d'appréhender la qualité de l'emploi par rapport à quatre critères : i) l'emploi non protégé (en l'absence de cotisation à une caisse de retraite, de congés payés et de protection sociale, ii) le taux de « mauvais emplois », iii) le pourcentage d'emplois rémunérés moins que le salaire minimum, iv) le pourcentage de personnes employées moins de 35 heures par semaine.

Source : J P Lachau, Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar, BIT, septembre 2006, page 95

74. Un certain nombre d'indicateurs de mesure de ces grandeurs sont parfois difficiles à comprendre de la part d'utilisateurs du bilan emploi-formation. Il convient donc de rappeler que le bilan ne doit s'appuyer que sur des indicateurs compréhensibles par tous, pour qu'ils puissent être appropriables par ses destinataires.

F. Emploi décent et objectif du millénaire pour le développement⁷

75. Au Sommet du Millénaire, en 2000, la communauté internationale, sous l'égide des Nations Unies, a adopté les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) 8, dont le premier consiste à réduire de moitié, à l'horizon 2015, la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar EU par jour. Il est désormais largement reconnu que la réalisation d'un emploi plein et productif et d'un travail décent pour tous constitue le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté. Ainsi, le BIT et le Groupe de travail technique des OMD sur l'emploi ont recommandé des indicateurs pour la nouvelle cible : faire des objectifs d'emploi plein et productif et de travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes, un objectif central de nos politiques nationales et internationales pertinentes et de nos stratégies nationales de développement.

76. L'acceptation de cette nouvelle cible par la communauté internationale est une réalisation majeure, car elle établit la priorité du travail décent et productif comme un instrument de réduction de la pauvreté. Du point de vue pratique, elle interpelle le BIT sur de nouveaux défis, le plus important étant la responsabilité de concevoir des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de la nouvelle cible et expliquer les corrélations entre le travail décent et productif et la réduction de la pauvreté.

77. En raison des critères rigoureux de sélection des indicateurs, mais aussi de la difficulté de mesurer un concept complexe comme celui d'«emploi plein et productif et travail décent pour tous» (surtout les aspects qui se rapportent le plus à la qualité du travail), le BIT et le Groupe de travail technique interinstitutions sur l'emploi ont proposé une série d'indicateurs. La plupart des indicateurs sont centrés sur la composante revenu du travail décent, mais, comme nous l'expliquons ci-après, ils visent souvent d'autres composantes. En outre, le fait que l'OMD dont dépend cette cible mette l'accent sur la pauvreté monétaire justifie l'accent qui est mis sur la composante revenu du travail décent. Toutefois, compte tenu de ses limites, le BIT est en train d'examiner de nouveaux moyens de mesurer le travail décent afin de dresser un tableau plus précis de cette question complexe.

78. Quoi qu'il en soit, la série initiale de quatre indicateurs comprend :

⁷ Cette partie est largement basée sur le chapitre « Emploi décent et objectif du millénaire pour le développement : description et analyse d'une nouvelle cible » des « Indicateurs clés du marché du travail », 5^{ème} édition, 2007.

⁸ Voir <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

a. Ratio emploi-population pour la population en âge de travailler et les jeunes

79. Les ratios emploi-population indiquent l'efficacité d'une économie dans la fourniture d'emplois à ceux qui veulent travailler. Ils expriment le nombre de personnes employées, en pourcentage de la population, pour le groupe d'âge correspondant (les 15 ans et plus ou les jeunes). Il n'existe pas de ratio emploi-population «correct», mais certaines «règles» et tendances favorables ont un impact positif sur la réduction des déficits de travail décent à court et à long terme. Par exemple :

- les ratios pour les jeunes devraient être inférieurs à ceux de la population globale (15 ans et plus), car les jeunes sont plus nombreux que les adultes (en pourcentage de leur groupe d'âge) à participer à l'éducation, ce qui signifie qu'ils ne sont pas employés (et pas pris en compte dans le numérateur), mais font toujours partie de la population (dénominateur). De plus, une baisse des ratios emploi-population des jeunes peut être considérée comme un signe positif si cela tient à une hausse de leur nombre dans l'éducation.
- Les efforts pour accroître les ratios emploi-population sont nécessaires lorsque le chômage est très élevé dans un pays (indiquant que les gens cherchent du travail, mais n'en trouvent pas).
- Les ratios devraient aussi augmenter lorsque leur faiblesse s'explique par le découragement (indiquant les gens ont probablement renoncé à l'espoir de trouver un emploi).
- Les ratios des femmes peuvent être inférieurs à ceux des hommes si cela résulte du fait que les femmes restent volontairement à la maison et ne participent pas au marché du travail. Toutefois, si la différence résulte d'une participation involontairement faible des femmes au marché du travail, les ratios devraient augmenter au fil du temps.
- Par ailleurs, les ratios emploi-population ne devraient pas être trop élevés. Par exemple, des ratios supérieurs à 80 % sont souvent observés dans les pays très pauvres et indiquent généralement une abondance d'emplois de faible qualité.
- De plus, l'augmentation des ratios emploi-population devrait être modérée, les fortes hausses pouvant découler d'un recul de la productivité.

80. Durant le processus de développement, les ratios emploi-population et la pauvreté peuvent être élevés parce que les gens doivent tout simplement travailler pour survivre. Plus un pays devient riche, moins les ratios sont élevés parce que certaines gens peuvent de plus en plus se permettre de ne pas travailler, surtout si les conditions ne sont pas idéales. Au-delà d'un certain niveau de richesse, les ratios tendent à s'accroître de nouveau, surtout en raison de la hausse des taux de participation des femmes au marché du travail.

b. Emploi vulnérable

81. Cet indicateur se construit à partir des informations sur la situation dans la profession. La proportion d'emploi vulnérable est calculée comme la somme des travailleurs familiaux auxiliaires et des travailleurs à leur propre compte, en pourcentage de l'emploi total.

82. Par définition, les travailleurs familiaux auxiliaires et les travailleurs autonomes ont moins de chances d'avoir des conditions de travail formel, ce qui permet d'utiliser l'indicateur

de l'emploi vulnérable pour confirmer ou infirmer les allégations concernant une «informalisation» croissante des marchés du travail. Si la proportion de travailleurs vulnérables est importante, cela pourrait indiquer un vaste secteur agricole de subsistance, une absence de croissance dans l'économie formelle ou une pauvreté généralisée. Le problème de la pauvreté se pose parce que les travailleurs en situation vulnérable n'ont ni la protection sociale, ni les filets de sécurité nécessaires pour les protéger en périodes de faible demande économique et sont souvent incapables d'accumuler une épargne suffisante pour eux-mêmes et leurs familles afin de compenser ces périodes. Il semblerait qu'il existe un rapport positif entre l'évolution de la pauvreté au travail selon le critère de 1 \$ EU par jour et l'évolution de la proportion d'emploi vulnérable dans les deux régions les plus pauvres du monde — l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne.

C. Proportion de travailleurs pauvres dans l'emploi total

83. Les travailleurs pauvres sont définis comme des personnes qui travaillent, mais qui vivent avec leurs familles dans la pauvreté selon le critère de 1 \$ EU par jour et par membre de la famille. Ce nombre total est ensuite divisé par le nombre total de personnes employées dans un pays afin de déterminer la proportion de travailleurs pauvres. Le BIT calcule la borne supérieure et la borne inférieure des estimations de travailleurs pauvres. La borne supérieure des estimations est calculée avec l'équation : (travailleur pauvre = taux de pauvreté * population¹⁵) où population est égale à la population âgée de 15 ans et plus. La borne inférieure des estimations de travailleurs pauvres est calculée avec l'équation : (travailleur pauvre l = taux de pauvreté * main-d'oeuvre), où main-d'oeuvre est égale à la main-d'oeuvre âgée de 15 ans et plus. L'hypothèse clé qui sous-tend ces bornes est que tous les pauvres en âge de travailler et faisant partie de la main-d'oeuvre sont employés. Cette hypothèse est formulée parce que dans les pays où les filets de sécurité sociale n'existent pas, les personnes pauvres doivent travailler afin de maintenir un niveau de subsistance. Les données sur les personnes pauvres sont fondées sur une moyenne pondérée des données calculées à l'aide des deux méthodologies (c'est-à-dire une moyenne pondérée de la borne supérieure des estimations et de la borne inférieure des estimations). Par conséquent, la définition des travailleurs pauvres est fondée sur les données de pauvreté (en utilisant le seuil international de la pauvreté fixé à 1 \$ EU/jour), mais il tient également compte des spécificités du marché du travail dans chaque pays, notamment la taille de la population en âge de travailler et le taux de participation de la main-d'oeuvre. En combinant ces facteurs relatifs au marché du travail et les données sur la pauvreté, les estimations de la pauvreté au travail donnent de la relation entre la pauvreté et l'emploi une idée plus claire que si l'on utilisait seulement les données standard de la pauvreté. La pauvreté au travail donne aussi une indication du manque de travail décent : si le travail d'une personne ne lui assure même pas un revenu assez élevé pour s'affranchir avec sa famille de la pauvreté extrême, alors ce travail ne respecte pas du tout la composante revenu du travail décent, et il est probable que d'autres composantes ne soient pas respectées non plus. Le processus de développement serait donc facilité par une baisse de la proportion de travailleurs pauvres.

d. Productivité au travail

84. L'objectif à évaluer étant «un travail décent et productif pour tous», la productivité du travail — mesurée en tant que production par personne employée — est par définition importante. Cet indicateur peut servir à évaluer la probabilité que l'environnement

économique d'un pays crée et maintienne des possibilités d'emploi décent avec une rémunération juste et équitable.

85. En outre, des données empiriques attestent que le lien entre la croissance de la productivité et la réduction de la pauvreté sont à leur paroxysme quand la croissance la productivité va de pair avec la croissance de l'emploi.⁹ En conséquence, il est nécessaire de mesurer la croissance de l'emploi et de la productivité pour s'assurer que le processus de développement est orienté dans la bonne direction. De plus, un accroissement de la productivité influe souvent de façon positive sur l'environnement social et économique, entraînant souvent une réduction de la pauvreté à travers l'investissement, les mutations sectorielles, le commerce, le progrès technologique et le renforcement de la protection sociale. La hausse de la productivité ne garantit pas d'amélioration dans ces domaines, mais sans croissance de la productivité et, partant, sans croissance économique induite, des améliorations sont éminemment improbables. Il existe une corrélation négative entre l'évolution de la proportion de pauvreté au travail et l'évolution des niveaux de productivité du travail pour les deux régions les plus pauvres du monde — Asie du Sud et Afrique subsaharienne. De même, les pays ayant enregistré les plus fortes hausses des niveaux de productivité ont également connu les plus fortes baisses de la pauvreté au travail, l'exemple le plus notable étant celui de la Chine. Il existe très peu de pays où les hausses de productivité ont coïncidé avec des hausses de la pauvreté au travail. Cela a été principalement le cas lorsque les gains de productivité se sont produits au cours des plus récentes années ou ont été irréguliers sur la période de 10 ans. En revanche, il y a eu plus de cas de pays qui ont connu une baisse de la productivité et de la pauvreté au travail (quadrant inférieur gauche), la plupart étant en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cela résulte de la politique de développement à forte intensité d'emploi — et non à forte intensité de productivité — adoptée par de nombreux pays de cette région. Enfin, il importe de souligner à nouveau que la corrélation est plus faible qu'on ne l'aurait prévu du point de vue théorique, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, il existe des facteurs supplémentaires qui influent sur la pauvreté au travail. En matière de productivité, un facteur important — en plus du niveau et du rythme de développement, des institutions et des orientations de politique économique — est la distribution du revenu. Dans les pays où cette distribution est plus égale, l'impact de l'augmentation de la productivité se répercute beaucoup plus rapidement dans les groupes à faible revenu, ce qui explique l'incidence accrue sur la pauvreté au travail. C'est la principale raison pour laquelle la corrélation entre la productivité et la pauvreté au travail est plus forte en Asie — où le revenu est plus également distribué — qu'en Afrique.

G. L'évaluation des politiques de promotion de l'emploi et de lutte contre le chômage et le sous emploi

86. Comme il a été signalé dans la leçon 2 du guide (un bilan : pour quoi ?), on assiste depuis quelques années à la mise en œuvre de projets et de programmes qui ont en commun de promouvoir l'emploi et la formation. Ils sont à l'origine de multiples dynamiques sur le terrain qui sont d'autant plus positives qu'elles impliquent souvent des populations pauvres. Ces interventions complètent les initiatives prises dans ce domaine par les pouvoirs publics dans un nombre croissant de pays.

⁹ Pour une analyse plus détaillée, voir BIT, Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05, Genève 2005.

87. Le bilan doit en rendre compte en présentant toutes les informations disponibles sur les résultats de ces actions, pour faire ressortir l'ampleur des capacités des pauvres à entreprendre. A ce niveau, il doit en outre assurer : i) une fonction d'alerte sur les dangers liés à un gaspillage de ces énergies et de ces potentiels, faute d'écouter ces pauvres et surtout de ne pas les entendre, et ii) une fonction de suggestion sur les accompagnements nécessaires à la formulation, au pilotage et à l'évaluation de ces actions. Dans la phase actuelle, le problème est peut être moins de concevoir et d'imaginer de nouvelles politiques et de nouvelles stratégies d'emploi et de formation que de reconnaître les dynamiques en cours et de les capitaliser pour pouvoir les mettre en synergie.

a. L'émergence de nouvelles dynamiques d'emploi

88. Ces dynamiques sont variables selon les pays en intensité et en diversité. Mais elles ont en commun d'être très sous estimées quand elles ne sont pas ignorées. C'est un des rôles du bilan emploi-formation de les faire connaître, quelles que soient leurs insuffisances et leurs limites, pour les faire reconnaître, dans le but de les amplifier et de les consolider.

89. L'inventaire de ces dynamiques reste à faire en distinguant les deux niveaux où elles se manifestent : i) au niveau du contenu des actions et des programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation, ii) et au niveau des modalités de leur mise en œuvre.

90. Au niveau de leur contenu, ces actions concernent les trois piliers de toute politique d'emploi :

- la création d'emploi et le développement de nouvelles opportunités d'emploi à travers les programmes : i) d'appui à l'auto emploi, ii) d'appui au secteur informel, iii) d'accompagnement des porteurs de projets de création d'activités génératrices de revenus, iv) d'appui aux technologies à haute intensité de main d'œuvre (HIMO),
- la valorisation et la dynamisation du système de la formation professionnelle et technique, tant initiale que continue,
- la facilitation et l'appui à l'insertion des jeunes diplômés (dont les diplômés de l'université), des non diplômés et des déscolarisés.

Etude de cas 16

Quelques exemples de projets et de programmes relevant d'initiatives publiques ayant des impacts directs sur l'emploi et la formation professionnelle au Cameroun en 2007

Projets d'appui à la création d'emploi et à l'auto emploi

- Fonds National de l'Emploi : programme d'appui au développement d'emplois ruraux groupés,
- Ministère de l'agriculture : programme d'appui à l'installation des jeunes agriculteurs,
- Ministère de la promotion de la femme et de la famille : projet de réduction de la pauvreté et actions en faveur des femmes de la province de l'extrême Nord centré sur le micro crédit,
- Ministère de la promotion de la femme et de la famille : projet de renforcement des capacités des réseaux de femmes pour lutter contre la pauvreté,
- Ministère de la jeunesse : programme d'appui à la jeunesse rurale et urbaine (en cours de lancement).

Projets d'appui au secteur informel et aux PME (petites et moyennes entreprises)

- Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle : programme intégré d'appui aux acteurs du secteur informel) qui devrait déboucher sur la constitution d'un fonds d'appui,
- Ministère des PME de l'économie sociale et de l'artisanat : programme d'appui à la création et au développement des PME de transformation des produits locaux de consommation,
- Ministère des PME de l'économie sociale et de l'artisanat : projet de promotion de l'entrepreneuriat chez les jeunes diplômés des grandes écoles (en cours d'élaboration et de montage),
- Ministère des PME de l'économie sociale et de l'artisanat : projet de création de villages artisanaux sous la forme de clusters autour de filières (en cours d'élaboration et de montage),
- Ministère de la jeunesse : relance du service national de participation au développement qui comporte un important volet auto emploi.

Projets d'appui à l'insertion professionnelle

- Fonds National de l'Emploi : Programme « emplois diplômés » sous la forme de stages de pré emploi des diplômés en partie rémunérés,
- Fonds National de l'Emploi : Programme d'orientation professionnelle en milieu scolaire sous la forme de stages de sensibilisation et d'information des scolaires et de stages d'initiation à la vie de l'entreprise pour les élèves du secondaire,
- Fonds National de l'Emploi : programme d'appui au retour des immigrés
- Ministère de la promotion de la femme et de la famille : programme d'amélioration du revenu familial rural centré sur la formation professionnelle et l'aide à l'insertion des stagiaires femmes,
- Ministère de la jeunesse : programme d'insertion de la jeunes par la fabrication et l'entretien des équipements sportifs,
- Ministère de la jeunesse : mise en place d'un fonds d'insertion des jeunes.

Source : A Rosanvallon, La politique de l'emploi et de la formation professionnelle au Cameroun, BIT, septembre 2007

91. Dans le même temps et de manière complémentaire, on a assisté à l'émergence de nouvelles dynamiques induites par les conditions de mise en œuvre de ces actions, à travers le développement :

- de nouvelles fonctions destinées à rendre de nouveaux services aux publics concernés en terme par exemple: d'aide, d'appui, d'assistance aux programmes d'auto-emploi, au secteur informel, aux PME...ou d'amélioration des systèmes d'information sur l'emploi...ou encore d'études, d'audit et d'évaluation,
- de nouveaux acteurs qui interviennent activement dans les domaines de l'emploi-formation dont en particulier les associations, les ONG, les groupements (de femmes, de chômeurs, de petits producteurs...) et les collectivités locales,
- de nouvelles institutions spécialisées dans le placement (tant publiques que privées du type sociétés de travail temporaire) ou dans la formation, mais aussi d'institutions d'interfaces entre l'emploi et la formation pour la gestion des programmes de reconversion et/ou d'insertion.

b. L'évaluation des résultats et de l'impact de ces politiques

92. La démarche d'évaluation de ces actions et programmes ayant un impact direct sur l'emploi et la formation a été présentée dans la leçon 2 du guide. Les apprenants y sont

renvoyés. A ce niveau, on se contente de rappeler les principaux critères qui sont le plus fréquemment retenus en matière d'évaluation des projets.

Rappel

Les critères retenus pour l'évaluation d'un projet, d'un programme ou d'une politique en matière d'emploi et de formation

- un critère d'efficacité à partir de la comparaison entre les résultats obtenus et ceux attendus
- un critère d'efficience à partir d'une démarche de type « coût-bénéfice »,
- un critère de pertinence pour vérifier le bien fondé des décisions prises,
- 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.

93. En matière d'évaluation, sans préjuger de la nature et de la qualité des informations disponibles, on aura recours à plusieurs indicateurs classés en fonction de la nature du projet (création d'emploi, formation, insertion) dont : i) le nombre de bénéficiaires ventilés par âge, sexe, niveau d'éducation et de formation, origine sociale, situation antérieure au projet, ii) le nombre de dossiers traités, iii) le nombre de dossiers finalisés, iv) les taux d'insertion des bénéficiaires de ces projets, v) la durabilité des programmes et leur impact.

94. Seuls les rapports d'activité de ces projets sont susceptibles de renseigner sur la mesure de ces effets, sauf à entreprendre des investigations spécifiques d'évaluation. Or, il faut bien admettre que les carences dans ce domaine sont considérables. L'élaboration du bilan est l'occasion de renforcer la sensibilisation des « chefs de projet » et des responsables des associations qui les gèrent, sur l'importance d'un suivi régulier et précis des conditions de mise en œuvre des projets et de leur évaluation.

H. Récapitulatif : les situations d'emploi, de chômage et de sous emploi des groupes cibles

95. Pour chaque groupe cible (les femmes, les jeunes, les indépendants du secteur informel et de l'agriculture, les populations indigènes), on regroupe les indicateurs les concernant et qui ont été présentés précédemment de manière successive :

- les indicateurs de l'emploi : les taux d'activité et les taux d'occupation répartis par secteurs, niveaux de qualification et selon la situation dans la profession,
- les indicateurs de chômage : taux de chômage, nature du chômage dont les primo demandeurs d'emploi, et modalités de sortie du chômage,
- les indicateurs de sous emploi et de la qualité des emplois : sous emploi visible et invisible, travailleurs pauvres, salariés non protégés, emplois non décents.

Travaux pratiques d'application de la leçon 8

Les travaux pratiques en accompagnement de cette leçon, sont les mêmes que ceux présentés à l'issue de la leçon 7, mais appliqués à la composante emploi-chômage-sous emploi du bilan. Ils prolongent les travaux précédents sur la collecte et le traitement des données disponibles relatives aux différents thèmes de cette composante du bilan, en suivant le plan d'exposition présenté dans la leçon 8.

Chaque apprenant choisit et rédige un élément de la première partie du bilan pour tester et vérifier le niveau de ses connaissances et son degré d'appropriation du guide. Au sein du groupe des apprenants : i) on compare ensuite les résultats des travaux individuels, ii) on confronte les points de vue de chacun sur les difficultés rencontrées, iii) on complète éventuellement les analyses suggérées dans le guide.

Leçon 9 : La composante formation professionnelle et technique du bilan

Chapitre III du bilan emploi-formation

Objectifs pédagogiques de la leçon

De très nombreux commentaires témoignent que les systèmes nationaux de formation professionnelle et technique sont souvent sinistrés, rendant urgente et prioritaire leur rénovation. Le bilan a pour objectif d'apporter des outils d'aide à cette rénovation sur la base d'un diagnostic des forces et des faiblesses du système.

Les apprenants doivent acquérir les connaissances qui leur permettront d'élaborer un tel diagnostic. L'objectif visé, est aussi de leur permettre de dialoguer avec les partenaires sociaux qui sont très directement concernés par ces questions, mais aussi avec les formateurs et les acteurs chargés de l'ingénierie pédagogique dans les domaines de la formation professionnelle et technique.

Le guide détaille les principaux aspects qui devraient figurer dans le bilan. Un tel travail n'est pas aisé compte tenu de la rareté des informations disponibles, surtout sur un plan quantitatif. Cette partie du bilan doit être l'occasion de montrer l'importance des questions sans réponse et de justifier le lancement de nouvelles investigations.

A. Introduction

96. Ce chapitre porte sur de nombreux aspects qui sont complémentaires et qui font partie d'une chaîne partant des qualifications et des besoins de formation, à l'identification et à la formulation de l'offre de formation, et à l'examen des modalités d'insertion et des processus de passage de la formation à l'emploi.

97. Dans le chapitre précédent, l'accent a été mis sur les difficultés d'un diagnostic sur les problèmes d'emploi, de chômage et de sous-emploi, compte tenu des informations et des instruments d'analyse disponibles. S'agissant du domaine des qualifications, ces difficultés sont tout aussi fortes. De toute évidence, elles désignent un domaine où la recherche d'améliorations est un enjeu majeur et un préalable à tout effort de restructuration des systèmes de formation professionnelle et technique.

98. Comme précédemment, les éléments présentés dans cette partie du guide ne peuvent prendre en compte de la diversité des contextes nationaux. Il ne peut donc s'agir que de commentaires généraux, à partir de situations observées dans plusieurs pays du continent africain, que l'on doit considérer comme autant d'hypothèses à vérifier pays par pays, même si provisoirement dans le cadre de ce guide, elles sont présentées formellement de manière affirmative.

B. L'environnement éducatif de la main d'œuvre

99. La crise du système de la formation professionnelle et technique est à resituer dans un contexte plus large, celui de la crise du système éducatif. Malgré l'ampleur des efforts dans ce domaine, les limites et les insuffisances restent de grande ampleur. Elles expliquent en partie : i) le faible niveau de qualification de la main d'œuvre, ii) les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail, iii) le faible niveau de formation des indépendants et des employeurs non agricoles.

100. S'agissant de la formation professionnelle et technique, cette crise est amplifiée par le fait que ce sous ensemble a toujours été « le parent pauvre » du système éducatif. Plusieurs séries d'indicateurs sont à utiliser pour vérifier ou infirmer dans le bilan emploi-formation, la pertinence et la validité de ce constat général préalable. A partir des données du recensement de la population, de celles du ministère de l'éducation nationale, et/ou de l'institut de la statistique, le bilan devrait mesurer l'importance relative de la formation professionnelle et technique :

- du point de vue des effectifs inscrits dans ses différentes composantes, en se rappelant que les disparités ne sont pas seulement quantitatives mais qu'elles sont aussi qualitatives dans la mesure où en général ce sont les élèves qui n'ont pas pu suivre les filières de formation générale qui se « réfugient » par défaut dans la formation professionnelle et technique. On compare alors les taux nets de scolarisation dans chaque filière,
- du point de vue des dépenses budgétaires qui lui sont consacrées en comparaison avec celles qui sont consacrées aux autres composantes du système éducatif. Un indicateur est significatif de ces disparités : les dépenses d'éducation par élève par niveau d'éducation et par filière. Toutefois, cet indicateur doit être utilisé avec prudence en matière de formation professionnelle dans la mesure où les dépenses engagées par stagiaire sont largement tributaires du coût de la matière d'œuvre et des outils didactiques utilisés.

C. L'offre de formation professionnelle et technique

a. La description du système

101. La leçon sur les concepts et les outils d'analyse a décrit de manière théorique les différentes composantes de l'offre de formation professionnelle et technique, en distinguant les formations diplômantes des formations qualifiantes, les formations initiales des formations continues. Le bilan emploi-formation précise le positionnement de ces différentes composantes dans le pays de référence.

■ *Les principales composantes de la formation initiale*

102. Pour le pays de référence le bilan distingue les sous composantes de l'offre de formation initiale ventilées par : i) filières et spécialités, ii) niveaux (secondaires, supérieurs) en fonction des diplômes ou certifications qui sanctionnent les études, iii) statut juridique des établissements entre établissements privés (agrés ou non agrés) et établissements publics. S'agissant de ces derniers on les distingue selon qu'ils sont rattachés : i) au ministère de l'éducation nationale, ii) au ministère de l'emploi et de la formation professionnelle, iii) aux autres ministères techniques (agriculture, santé, eaux et forêts....).

103. Pour mesurer et caractériser chaque composante du système le bilan s'appuie sur les statistiques des ministères concernés (dont en particulier le ministère de l'éducation et le ministère de la formation professionnelle) obtenues sur la base de l'exploitation des fichiers des établissements¹⁰. Pour décrire l'offre de formation initiale, le bilan mentionne : i) le nombre d'établissements répartis par filière, niveau et lieu d'implantation (rural, urbain), ii) le nombre d'élèves inscrits et de diplômés qui sortent chaque année, ventilés par âge, sexe, et secteur d'activité en fonction des spécialités enseignées.

■ *L'émergence et le développement d'actions de formation continue*

104. Le bilan distingue deux familles d'actions dans ce domaine : i) celles organisées par les entreprises pour leur personnel, ii) celles organisées dans le cadre de projets et programmes de développement.

105. S'agissant des formations continues en entreprise, deux sources d'information sont possibles : i) l'exploitation des « plans de formation » des entreprises qui récapitulent : la liste des actions classées par thème, les personnels bénéficiaires en fonction de leur sexe, de leur âge, de leur niveau de qualification, des durées de formation, ii) les rapports d'activité des agences et/ou fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage chargés de gérer les fonds de la formation professionnelle versés par les entreprises sous la forme d'une taxe spécifique sur les salaires, qui ventilent les entreprises concernées par secteur d'activité et par taille (en effectif et en chiffre d'affaires).

106. S'agissant des actions de formation organisées dans le cadre de projets et de programmes de développement les données sont moins directement accessibles. L'exploitation des rapports d'activité et de suivi de ces projets devrait informer sur : i) la nature des actions organisées, ii) leurs modalités pédagogiques, iii) les publics concernés en distinguant les actions visant le renforcement des compétences des personnels chargés de la gestion de ces projets, des actions au profit des bénéficiaires des projets pour leur permettre de s'en approprier les résultats et assurer leur pérennisation.

b. Le diagnostic du système de la formation professionnelle et technique : un système en crise ?

107. Dans un grand nombre de pays africains, les systèmes de la formation professionnelle et technique ont fait l'objet d'audits et d'évaluations détaillés. Sauf exception, ils confirment le caractère sinistré de ces systèmes. Ils insistent sur plusieurs points qui constituent la trame de cette partie du bilan, et que l'on présente dans le guide comme des hypothèses à vérifier dans le contexte de chaque pays.

¹⁰ Malheureusement, ces fichiers sont relativement rares et ne sont pratiquement jamais d'actualité en raison de leur transmission très tardive vers les services centralisés. Dans la réalité, un retard supérieur à deux années scolaires est fréquent.

108. Un facteur de la crise apparaît central. Il tient à l'absence d'une véritable politique nationale de la formation professionnelle et technique. L'offre de formation professionnelle et technique, se présente alors sous la forme d'une juxtaposition et d'un empilement de dispositifs et de sous-ensembles dépendants de plusieurs centres de décision plus ou moins autonomes. L'inexistence d'un dispositif de pilotage et de coordination, aboutit à l'absence ou à l'insuffisance de concertations et de coordinations entre des sous-ensembles dont les frontières sont souvent floues, impliquant des acteurs et des institutions dont les rôles semblent mal définis et peu complémentaires (quand ils ne sont pas contradictoires) et qui ne dialoguent pas (ou peu) entre eux.

109. Le système bénéficie de financements réduits, précaires et souvent aléatoires, à l'origine d'une rareté des moyens. La part relative des budgets qui lui sont consacrés ne correspond en rien en l'ampleur des enjeux. Faute de financements adéquats, il en résulte :

- une faiblesse des moyens humains tant au plan quantitatif (cf. les taux d'encadrement des élèves selon les niveaux et les filières) que qualitatif qui conduit : i) au recrutement de formateurs hors statut, ii) au faible niveau des compétences des formateurs chargés de l'encadrement, iii) à l'absence d'actions de formation continue et de recyclage des enseignants,
- une faiblesse des moyens de fonctionnement des établissements dont la grande majorité sont devenus inopérants et dégradés faute de ressources minimales pour assurer un fonctionnement adéquat. Par ailleurs, l'autofinancement (de plus en plus préconisé), ne bénéficie pas à l'ensemble des établissements du système et s'avère souvent source de conflits entre les gestionnaires des établissements et les formateurs,
- une faiblesse des équipements qui, quand ils sont en état de fonctionnement, sont obsolètes dans leur grande majorité,
- une faiblesse des outils d'ingénierie pédagogique qui se traduit par la rigidité de programmes qui par ailleurs sont mal adaptés, privilégiant la théorie à la pratique, ce qui ne facilite pas l'employabilité des sortants du système.

110. Le paradoxe est que ce système qui manque de moyens de financement est d'autant plus coûteux, que :

- ses rendements internes sont limités, à l'origine de coûts unitaires de formation par diplômé qui sont très élevés, compte tenu : i) des taux d'abandon en cours de scolarité et de l'importance des sorties prématurées des élèves du système avant la fin des études, ii) du volume des élèves qui sortent de la formation sans diplôme, iii) des taux de redoublements. Ces indicateurs du rendement interne sont calculés à partir des déclarations des établissements. Sur la base des effectifs inscrits, ces indicateurs portent sur : i) les taux de redoublement, ii) les taux de sortie du système avant l'obtention du diplôme, iii) la durée moyenne des formations pour l'obtention des diplômes.¹¹
- ses rendements externes sont eux aussi limités, les institutions de formation professionnelle et technique étant le plus souvent déconnectées du système productif et des besoins des entreprises. On mesure alors à partir d'enquêtes d'insertion et/ou d'enquêtes sur le passage entre la formation et l'emploi (cf. la leçon 5) : i) les taux d'insertion des diplômés par filière par âge et par sexe, ii) les durées d'obtention d'un premier emploi, iii) les niveaux

¹¹ Dans certains cas, exceptionnels en Afrique, on procède à des évaluations plus qualitatives sur la correspondance entre les objectifs poursuivis et les niveaux des connaissances acquises sur la base de tests et d'entretiens individuels.

de correspondance entre la formation et l'emploi (selon en particulier que les emplois sont ou non décents)

111. Si l'on souhaite que le bilan soit un outil d'aide à la décision pour améliorer la gouvernance du système et/ou pour formuler une stratégie cohérente de refondation de la formation professionnelle et technique, le bilan emploi-formation doit comporter des éléments d'appréciation sur ces différents points. Malheureusement, les études disponibles pour mesurer et chiffrer ces commentaires sont rares. Ce n'est pas pour autant qu'ils ne doivent pas figurer dans le bilan. Quand les données quantitatives ne sont pas disponibles, on compense leur absence en rendant compte d'analyses plus qualitatives à partir d'enquêtes et de monographies auprès de certains établissements de formation, et à la limite en suggérant des hypothèses à vérifier.

C. L'inadéquation emploi-formation : les modalités d'insertion

112. Après avoir mis l'accent sur des stocks, on examine les flux entre l'offre de formation et le monde du travail, en observant les modalités d'insertion des jeunes qui sortent du système.

113. Alors qu'il est souvent utilisé, le concept d'inadéquation est assez peu pertinent pour rendre compte des relations entre l'emploi et la formation. Il apparaît préférable de retenir le concept de désajustement qui fait référence à un processus (cf. la leçon sur les outils et les concepts) dans la mesure ou le passage entre la formation et l'emploi n'est ni direct, ni automatique. Tous deux témoignent de l'existence de déséquilibres réels entre l'offre et la demande de main d'œuvre qualifiée qui sont à la fois quantitatifs et qualitatifs, à l'origine : i) de grandes difficultés en matière d'insertion et de réinsertion, ii) de rendements externes limités du système de la formation technique et professionnelle.

114. Seules les enquêtes d'insertion sont susceptibles de nous renseigner sur les modalités et les difficultés de passage de la formation à l'emploi. Dans la réalité, ces enquêtes sont rares. Les structures de formation qui devraient être en mesure de donner des informations sur l'insertion de leurs élèves ne s'en préoccupent guère et n'ont pas encore mis en place les instruments et les dispositifs d'enquête adéquats. Ces enquêtes sont par ailleurs difficiles à mener du fait que les élèves sont très volatiles et qu'ils changent souvent d'adresse. Naturellement, quand de telles enquêtes, existent le bilan doit faire état de leurs résultats, en précisant les disparités dans les taux d'insertion et les durées de recherche d'emploi, par niveaux de formation, par filière, par sexe, par milieu social et région.

115. Outre la présentation des indicateurs de rendement externe du système de formation technique et professionnelle (cf. ci devant), le rapport EFSP rend compte à ce niveau (quand les informations sont disponibles) : i) de la diversité des stages d'insertion et de réinsertion en fonction des publics bénéficiaires, ii) les effectifs stagiaires ayant bénéficié de ces stages.

Etude de cas 17

L'enquête insertion des diplômés de l'enseignement technique en Mauritanie

Il s'agit d'une enquête par sondage auprès d'un échantillon représentatif des sortants en 2001/2002 de six établissements d'enseignement technique et professionnel. L'enquête a permis :

- de mesurer : i) les taux d'insertion des diplômés (41,05%) ventilés par sexe, par type d'établissement par spécialité et par diplôme, et ii) les caractéristiques des emplois qu'ils occupent en fonction de leur statut (permanents-temporaires) et de leur situation dans l'emploi (salariés-auto emploi), iii) des niveaux de salaires,

- de mesurer les taux de chômage et les raisons du chômage des diplômés,
- d'analyser l'adéquation entre les formations et les besoins du marché de l'emploi en fonction du secteur d'activité et du statut de l'employeur,
- de tester les outils du système de suivi des formés de la formation professionnelle et technique.

116. Ces enquêtes témoignent de la réalité d'un système de formation professionnelle et technique :

- fortement inadapté aux besoins du système productif en étant : i) peu perméable aux changements et rigide quand les réponses attendues devraient être flexibles, ii) et prédéterminé quand les besoins de formation sont très spécifiques,
- de plus en plus déconnecté des dynamiques d'emplois actuelles, presque exclusivement orienté sur le secteur moderne (public et privé) alors que celui-ci est marqué par un tarissement des créations d'emplois, et incapable de prendre en compte les spécificités et les besoins des autres secteurs et du secteur informel en particulier.

117. Dans ce contexte, il participe mal à la valorisation de la main d'œuvre disponible et rend plus aléatoires les modalités d'insertion productive des élèves qu'il forme. A la limite, plutôt que de faciliter la sortie de la crise de l'emploi, la formation technique et professionnelle en formant des chômeurs a tendance à l'alimenter.

118. Les raisons de ces inadéquations ou de ces désajustements sont nombreuses. Plusieurs tiennent au caractère sinistré du système de la formation professionnelle et technique. Elles ne sont pas les seules. D'autres relèvent du niveau des entreprises. Elles tiennent aux pratiques de gestion de leurs ressources humaines et aux difficultés auxquelles elles sont confrontées pour identifier, analyser et exprimer leurs besoins de formation. Les difficultés que rencontrent les entreprises du secteur moderne dans ces domaines, sont très fortement renforcées s'agissant des unités du secteur informel.

119. Dans ces conditions, quand les résultats d'études filières (cf. ci devant) sont disponibles, il est particulièrement recommandé de les présenter dans le bilan.

d. L'émergence de nouvelles initiatives et de nouveaux comportements en matière de formation

120. Comme il a été mentionné à plusieurs reprises précédemment, il faut prendre en compte les contextes nationaux pour vérifier et compléter l'existence de ces dynamiques, tant au niveau de l'offre de formation que du niveau de la demande. Au niveau de la demande de formation, l'existence de trois dynamiques principales est à confirmer. Elles concernent :

- la demande de formation exprimée par les entreprises qui ont de plus en plus tendance à intégrer dans les modes de gestion de leur main d'œuvre, les impératifs de renforcement des compétences et les questions relatives à la formation de leur main d'œuvre,
- la demande de formation exprimée par les familles, qui ne porte plus uniquement sur les seules filières de formation générale pour accéder aux emplois salariés du secteur moderne et de l'administration en particulier et qui s'oriente de plus en plus vers les filières techniques et professionnelles,
- la demande de formation exprimée par les demandeurs d'emploi qui développent de nouveaux comportements en matière de recherche d'emploi autour de modalités d'auto-emploi qui comportent une composante formation.

121. D'autres s'observent au niveau de l'offre de formation, en relation avec : i) la multiplication d'organismes de formation spécialisés qui se professionnalisent et se dotent de nouveaux moyens en matière d'ingénierie pédagogique du type référentiel d'emploi et de formation, ii) la diversification (même limitée) de l'offre de formation et l'expérimentation de projets pédagogiques innovants, iii) la diversification et le début d'intégration des sous systèmes de formation professionnelle et technique (formations en alternance, développement de contrats d'apprentissage, etc.), iv) l'émergence de nouveaux acteurs en matière de formation du type groupements, associations, ONG qui se dotent de nouvelles compétences en matière de formation.

122. L'UEMOA a réalisé il y a quelques années, une étude sur l'évaluation des potentialités et des besoins de formation du secteur informel¹². Elle met en évidence la diversité de l'offre de formation spécifique au profit des acteurs du secteur à partir en particulier des projets et des programmes d'appui mis en œuvre sur le terrain. Mais parallèlement elle témoigne des difficultés rencontrées dans ce secteur en matière d'identification des besoins de formation. Selon les observations de l'étude : « Les besoins de formation sont généralement formulés par les promoteurs ou les responsables de dispositifs. Ils sont ainsi formulés de l'extérieur. Rarement les opérateurs eux-mêmes, n'ont exprimé des besoins propres ou différents de ceux identifiés par le dispositif d'appui. Le second problème qui limite l'identification correcte des besoins de formation, est la tendance à la standardisation des modules. En la matière les modules centrés sur la gestion et la comptabilité tendent à l'emporter.

123. Pour rendre compte de ces dynamiques, le bilan devrait : i) dresser un inventaire le plus exhaustif possible de toutes ces initiatives positives sous la forme d'un encadré, ii) présenter comme indicateur de résultat au moins le nombre de bénéficiaires par sexe répartis par publics cibles.

D. Récapitulatif : la situation des groupes cibles en matière de formation professionnelle

124. Pour chaque groupe cible (les femmes, les jeunes, les indépendants du secteur informel et de l'agriculture, les populations indigènes), on regroupe les indicateurs de formation les concernant et qui ont été présentés précédemment de manière successive, en mentionnant :

- leur place par rapport à l'offre de formation professionnelle et technique : taux d'inscription, taux de réussite... par niveaux et filières,
- leur niveau de qualification,
- les modalités de leur insertion.

¹² UEMOA, *Etude sur l'évaluation des potentialités et des besoins de formation, du secteur informel* novembre 1999.

Travaux pratiques d'application de la leçon 9

Les travaux pratiques en accompagnement de cette leçon, sont les mêmes que ceux présentés à l'issue des leçons 7 et 8, mais appliqués à la composante formation professionnelle du bilan. Ils prolongent les travaux précédents sur la collecte et le traitement des données disponibles relatives aux différents thèmes de cette composante du bilan, en suivant le plan d'exposition présenté dans la leçon 9.

Chaque apprenant choisit et rédige un élément de la seconde partie du bilan pour tester et vérifier le niveau de ses connaissances et son degré d'appropriation du guide. Au sein du groupe des apprenants : i) on compare ensuite les résultats des travaux individuels, ii) on confronte les points de vue de chacun sur les difficultés rencontrées, iii) on complète éventuellement les analyses suggérées dans le guide.

E. En guise de conclusion du module IV

Les résultats attendus à l'issue du module IV

- Pour chaque « mot clé » du bilan, on a comparé les informations disponibles avec le contenu des chapitres, proposé dans les leçons 7, 8 et 9 du cours. Une fiche de synthèse a alors été rédigée qui récapitule, classe et organise les différentes informations disponibles, pour leur donner du sens.
- Suite à un regroupement thématique de ces différentes fiches de synthèse, on dispose d'un premier « draft » provisoire sur chacun des différents chapitres du bilan.
- Une réunion du comité de pilotage a validé le document provisoire pour en faire un document définitif

Les difficultés prévisibles et attendues

125. Elles tiennent aux difficultés liées au traitement et à l'analyse de données incomplètes, hétérogènes et souvent peu comparables entre elles faute de reposer sur des concepts précis et commun aux différentes sources d'information. Dans la majorité des cas, pour pouvoir dépasser ces limites, on est obligé de revenir sur l'étape précédente pour recherche des nouvelles données.

126. Se posent aussi des difficultés qui tiennent aux compétences disponibles en matière d'interprétation des données et aux difficultés à impliquer des « non spécialistes » dans cet exercice mais qui sont détenteurs d'une véritable expertise dans ce domaine du type « leaders », « informateurs clés ».

127. Il est alors recommandé de procéder de manière progressive en respectant l'enchaînement des leçons sur les différentes parties du bilan. On commence par la rédaction du chapitre sur les environnements, puis par celui sur la composante emploi avant de terminer par le chapitre sur la composante formation professionnelle et technique.

128. Sur cette base, et à l'issue de chaque leçon : i) chaque apprenant rédige un draft provisoire du chapitre présenté dans la leçon, ii) au début de chaque leçon suivante, chacun confronte avec les autres membres du groupe les résultats de son travail et les difficultés qu'il a rencontrées, iii) chacun bénéficie des conseils et des critiques de l'équipe de formateurs.