



Bureau
international
du Travail
Genève

LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN AFRIQUE FRANCOPHONE **DÉFIS ET ENJEUX DE LEUR MODERNISATION**



Jean-Pierre ALIX, Jean-Paul BARBIER, Soary RATSIMA RASENDRA

LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Défis et enjeux de leur modernisation

LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Défis et enjeux de leur modernisation

Jean-Pierre ALIX et Soary RATSIMA RASENDRA
Sous la direction de Jean-Paul BARBIER

Département des politiques de l'emploi

Copyright © Organisation internationale du Travail 2016
Première édition 2016

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Alix, Jean Pierre; Barbier, Jean Paul; Ratsima Rasendra, Soary

Les services publics d'emploi en Afrique francophone: défis et enjeux de leur modernisation / Jean Pierre Alix, Jean Paul Barbier et Soary Ratsima Rasendra ; Bureau international du Travail – Genève: BIT, 2015

ISBN 978-92-2-230410-3 (print)
ISBN 978-92-2-230411-0 (web pdf)

International Labour Office
promotion de l'emploi / services publics / politique de l'emploi / lutte contre la pauvreté / développement économique et social / Afrique francophone
13.01.3

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des plat-formes de distribution numérique. On peut aussi se les procurer directement en contactant ilo@turpin-distribution.com. Pour plus d'information visitez notre site Web: www.ilo.org/publns ou contactez ilopubs@ilo.org.

Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT.

Création graphique, conception typographiques, mise en pages, préparation des manuscrits, lecture et correction d'épreuves, impression, édition électronique et distribution

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: CPG-JMB-PCL

AVANT-PROPOS

Le projet de cet ouvrage a pris forme lors d'un atelier organisé à Libreville en 2013 par l'association africaine des services publics de l'emploi. Il répond à une demande des Directeurs Généraux de ces institutions de disposer d'une mise en perspective de leurs missions, leurs pratiques, leur organisation et leur fonctionnement.

Cette étude est le produit d'un projet de coopération technique financé par la France, le programme APERP (Appui à la Promotion de l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté) qui intervient dans les pays d'Afrique francophone et met en œuvre de nombreux appuis aux services publics de l'emploi.

Ceci explique en partie que la couverture géographique de cette étude soit limitée à ces pays. Ce n'est cependant pas la seule raison. Il eut été en effet extrêmement difficile de couvrir un plus grand nombre de pays sans être par trop général, au détriment notamment de la dimension comparative de l'analyse.

Ceci est d'autant plus vrai qu'une des principales difficultés rencontrées a été celle du recueil des informations. Ce manque d'informations a d'ailleurs conduit à ne pouvoir retenir tous les pays francophones d'Afrique, ceux qui n'ont pu être pris en compte étant au demeurant ceux dans lesquels les services publics de l'emploi ont de faibles capacités et partant des activités limitées. Cela explique aussi pourquoi, en fonction des données disponibles, le nombre des pays passés en revue puisse varier selon les chapitres.

L'ambition de cette étude est de fournir à tous les responsables de ces services, à leurs ministères de rattachement, leurs partenaires, et plus généralement tous les spécialistes du domaine, des éléments de réflexion qui puissent leur être utiles et qui leur permettent, en prenant appui sur les bonnes pratiques

identifiées, d'améliorer encore leurs interventions sur le marché du travail en faveur de l'emploi et au bénéfice des populations les plus vulnérables.

Dans le contexte du continent africain, depuis le Sommet extraordinaire des Chefs d'Etats africains tenu à Ouagadougou en 2004, qui donne la priorité à l'emploi dans les politiques publiques pour réduire la pauvreté, les services publics de l'emploi ont en effet un rôle majeur à jouer en tant qu'intermédiaire sur le marché du travail. L'importance de leur place repose largement sur la qualité de leurs prestations et leurs capacités d'innovation.

Le rôle des services publics de l'emploi a été reconnu très tôt par l'Organisation Internationale du Travail qui en fait mention dès l'année de sa création, en 1919, dans sa Convention n°2 portant sur le chômage et qui a, depuis lors, adopté plusieurs Conventions et Recommandations qui leur sont spécifiquement dédiées.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces normes, le Bureau International du Travail apporte des appuis multiformes aux services publics d'emploi. La présente étude participe de ces appuis.

Table des matières

Remerciements	xi
Acronymes et abréviations	xiii
Introduction et résumé exécutif	1
 Section 1. Un contexte économique et social cumulant les obstacles structurels au développement de l'emploi	9
I. Les contraintes spatiales et économiques	9
II. Des indices de développement humain qui s'améliorent mais restent bas	16
III. La situation de l'emploi	19
1. Une population active jeune et une forte participation au marché du travail	19
2. Une main-d'œuvre essentiellement agricole, les jeunes et les femmes en situation de précarité	23
3. Un chômage urbain, féminin et jeune	25
4. Un sous-emploi massif et un secteur informel prédominant.	27
 Section 2. L'émergence progressive de la priorité donnée à l'emploi dans les politiques nationales, toile de fond de l'évolution du rôle des SPE	31
I. Un intérêt croissant pour la promotion de l'emploi	31

II. De la perte du monopole de placement au rôle d'acteur pivot du marché du travail, le renforcement du SPE	36
1. L'intégration aux PNE par la planification stratégique	37
2. La communication institutionnelle pour entretenir la visibilité des actions des SPE	37
3. L'éclosion du partenariat	39

Section 3. La relation client, fil conducteur de la modernisation des activités d'intermédiation

I. Une offre de services encore largement de proximité, avec des améliorations qualitatives mais des moyens limités	46
1. La mise en relation entre employeurs et demandeurs	47
2. Les services d'accompagnement	56
3. Les enjeux de la fourniture d'informations sur le marché du travail dans le rapprochement offre et demande d'emploi	60
4. L'orientation et l'accès à la formation professionnelle	62
II. La généralisation de l'offre de services à distance	68
1. La publication d'informations à caractère permanent	70
2. Les sites Web interactifs	73
III. Développements récents et perspectives à moyen terme	79

Section 4. Les SPE au centre d'une nouvelle et forte demande d'informations sur le marché du travail

I. Une mission traditionnellement attribuée aux SPE	81
II. Une demande d'informations sur le marché du travail qui s'accroît et se diversifie	82
III. Une réponse institutionnelle s'appuyant sur le développement d'observatoires de l'emploi avec le support des SPE	84
IV. Vers une nouvelle approche des SIMT dans les SPE	88
V. Nouveaux enjeux et nouvelles réponses en matière d'information sur le marché du travail	89

Section 5. Les programmes d'accès à l'emploi, leur portée et leurs limites

I. Les éléments de contexte liés au chômage en Afrique	93
--	----

II. La contribution des SPE au pilotage des mesures actives de promotion de l'emploi	96
1. Les objectifs des programmes d'accès à l'emploi.	96
2. Leurs organisations institutionnelles	97
3. Une description du contenu des programmes	100
4. Les éléments d'analyse sur les performances de ces programmes.	107
III. Recommandations	113
Section 6. Des capacités d'intervention encore éloignées des besoins des populations cibles	117
I. Des budgets en augmentation mais qui restent très en dessous des besoins	118
II. Les ressources humaines constituent le domaine d'investissement prioritaire	124
III. Les alternatives liées à la répartition des ressources locales.	129
Section 7. Conclusions et recommandations	135
Bibliographie générale	143
Bibliographie sur les SPE	147

Remerciements

Cette étude n'aurait jamais pu être réalisée sans un certain nombre de contributions et conseils. Nous sommes particulièrement redevables à l'AMSEP qui nous a facilité l'accès aux informations et données en sa possession, ainsi qu'à Pôle Emploi qui nous a fourni un appui significatif et à Jean-Louis Tauzin qui a donné de son temps et de son talent à ce travail.

Tous nos remerciements vont également à Paul Charruau pour son aide à la rédaction de la partie économique et sociale de cet ouvrage.

Celui-ci est aussi le résultat de multiples discussions avec des spécialistes du domaine. A ce titre, ce livre doit beaucoup à Dramane Haidara dont bon nombre de réflexions ont nourri nos analyses.

Nos remerciements vont enfin aux Directeurs Généraux des Services Publics de l'Emploi et leurs équipes qui ont collaboré tout au long de nos travaux à la réalisation de cette étude.

Acronymes et abréviations

AASEP	Association africaine des services d'emploi publics
ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
ACFPE	Agence centrafricaine pour la formation professionnelle et l'emploi
AFRISTAT	Association africaine de la statistique
AGEPE	Agence d'études et de promotion de l'emploi
AGUIPE	Agence guinéenne pour la promotion de l'emploi
AIDE	Appui à l'insertion et au développement de l'embauche
AMSEP	Association mondiale des services d'emploi publics
ANAPEJ	Agence nationale de promotion de l'emploi des jeunes
ANEFIP	Agence nationale de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle
ANEJ	Agence nationale pour l'emploi des jeunes
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANPEJ	Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes
BAfD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIT	Bureau international du Travail
BM	Banque mondiale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
FCFA	franc de la Communauté financière d'Afrique
FIR	Fonds d'aide à l'insertion et à la réinsertion professionnelles
FMI	Fonds monétaire international

FNE	Fonds national de l'emploi
GAR	gestion axée sur les résultats
GERME	Gérer mieux mon entreprise
HIMO	haute intensité de main-d'œuvre
IDH	indice de développement humain
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEF	Observatoire de l'emploi et de la formation
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMO	Office de la main-d'œuvre
OMOCI	Office de la main-d'œuvre de la Côte d'Ivoire
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONAPE	Office national pour la promotion de l'emploi
ONE	Office national de l'emploi
ONEF	Observatoire national de l'emploi et de la formation
ONEFOP	Observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle
ONEM	Office national de l'emploi
ONEMO	Office national de l'emploi et de la main-d'œuvre
ONG	organisation non gouvernementale
ONMOE	Office national de la main-d'œuvre et de l'emploi
PADE	Programme d'appui aux diplômés sans expérience
PAE	Programme d'auto-emploi / Programme d'aide à l'embauche
PAEI	Programme d'appui à l'emploi indépendant
PAIEI	Programme d'appui à l'initiative d'emploi indépendant
PAS	plan d'ajustement structurel
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
PNE	politique nationale de l'emploi
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	pays pauvres très endettés
PSD	plan stratégique de développement
QUIBB	Questionnaire unifié indicateurs de base pour le bien-être
RCA	République centrafricaine
RCDE	renforcement de capacités des demandeurs d'emploi
RDC	République démocratique du Congo

RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
SI	stage d'insertion
SIMT	Système d'information sur le marché du travail
SPE	service public de l'emploi
SPI	stage de préinsertion
SRI	stage de réinsertion
TRE	techniques de recherche d'emploi
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction et résumé exécutif

Les services publics de l'emploi (SPE) ont pour objet de réguler le marché du travail afin de lutter contre le chômage en rapprochant offre et demande d'emploi. Leur rôle a considérablement évolué au fil du temps, en relation avec les mutations économiques et sociales.

Pour ce qui concerne les pays francophones d'Afrique, les principaux changements intervenus, après évidemment ceux liés aux conséquences de la décolonisation, résultent de la priorité donnée à l'emploi pour réduire la pauvreté. Cette orientation a placé le SPE, du fait de ses missions, au premier rang dans la mise en œuvre des interventions publiques sur le marché du travail. En raison des difficultés de toutes sortes que connaît la région, les défis posés aux SPE sont considérables.

La présente étude correspond à une demande des SPE concernés, telle qu'elle a notamment été exprimée dans le cadre des travaux de l'Association africaine des services d'emploi publics (AASEP). Elle vise en tout premier lieu les directeurs généraux des SPE, leurs cadres, les ministères de rattachement de ces services, leurs partenaires et plus généralement toutes les institutions intervenant sur le marché du travail. Elle se veut donc une étude à visée opérationnelle, telle qu'elle permette de disposer d'une vue d'ensemble des défis et des réponses apportées par les SPE des pays concernés et d'éléments de comparaison entre eux. C'est dans le cadre de cette approche que des recommandations sont formulées, avec comme volonté moins de souligner les manquements que de suggérer des directions dans lesquelles aller en s'appuyant sur les bonnes pratiques identifiées au cours de l'analyse.

La section 1, relative au contexte économique et social, décrit le cadre d'intervention des SPE, dont la connaissance est indispensable à la bonne compréhension des défis qui leur sont lancés. Elle met en évidence les aspects démographiques tout comme les enjeux liés aux dimensions géographiques et spatiales des pays étudiés.

Les pays africains francophones concernés par l'étude affichent de faibles revenus, avec des secteurs formels centrés autour de quelques produits primaires et le reste de leurs économies dominé par le secteur informel. Ces économies restent encore faiblement diversifiées. Cette faible diversification économique et la dépendance au cours des matières premières qui lui est liée sont source de fragilité et constituent un frein au développement économique.

De manière générale, les économies africaines ont fait preuve de résilience durant la dernière crise et les années de ralentissement économique qui ont suivi. Néanmoins, les résultats atteints auparavant ont été fragilisés, et cette situation a dans certains cas été aggravée par des crises sociales, politiques et sécuritaires.

Globalement, le taux de croissance moyen dans les quatorze pays est de l'ordre de 4 pour cent par an sur la période 2000-2012, mais les résultats sont contrastés d'un pays à l'autre. Par ailleurs, les performances de l'Afrique subsaharienne sur le front du développement humain se sont sensiblement améliorées ces vingt dernières années. Le plus souvent, cependant, ces niveaux ne se traduisent pas par une amélioration des conditions de vie des populations, et une grande majorité des pays africains francophones demeurent parmi les plus pauvres du monde en termes de revenu par tête et d'indice de développement humain (IDH).

S'agissant de l'emploi, les caractéristiques communes entre les pays de l'étude sont: une population active jeune (les 15-24 ans représentent autour de 20 pour cent de la population totale dans l'ensemble des pays), des taux d'activité (73 pour cent en moyenne en 2013) et d'emploi élevés, un chômage relativement faible sauf en milieu urbain, un sous-emploi massif et des inégalités hommes-femmes marquées.

Il faut enfin noter la prédominance de l'économie informelle et une répartition sectorielle de la demande de travail, où l'agriculture est le premier pourvoyeur d'emplois, les deux phénomènes étant étroitement liés.

La section 2 examine la lente émergence de l'emploi dans les politiques nationales, laquelle constitue la toile de fond de l'évolution du statut des SPE. Créés dans les années qui ont suivi l'indépendance des nouveaux Etats de l'Afrique subsaharienne, les SPE ont connu d'importantes évolutions de leurs statuts et missions. Ces changements résultent principalement de l'interaction de trois facteurs qui ont eux-mêmes évolué au cours

du temps: i) la place donnée à l'emploi dans les dispositifs économiques et sociaux mis en place par les pouvoirs publics, avec l'aide de leurs partenaires de la coopération internationale, pour lutter efficacement contre la pauvreté dont souffrent leurs populations; ii) les effets des crises économiques mondiales sur le positionnement institutionnel à l'échelle internationale des acteurs publics et privés intervenant sur le marché du travail, et plus particulièrement la remise en cause du monopole de placement des SPE; iii) les réflexions engagées par les dirigeants des SPE en lien avec leurs ministères de tutelle, notamment au sein de l'AASEP, pour améliorer leur contribution à la promotion de l'emploi dans leur pays.

Au-delà des spécificités propres à chaque pays, la lecture des textes fondateurs des SPE d'Afrique subsaharienne fait apparaître clairement une volonté commune des Etats de ne pas limiter leurs missions au seul placement et de se doter, à travers eux, d'instruments d'information et d'intervention sur le marché du travail. Les attributions des SPE s'étendent désormais à l'exécution de programmes publics d'insertion, de réinsertion, de promotion et de création d'emploi, ainsi qu'à la tenue et à la publication de statistiques et d'informations destinées à assurer la transparence du fonctionnement du marché du travail auprès de ses acteurs. Leur rôle s'est élargi au développement de coopérations avec des partenaires publics et privés autour des priorités des politiques nationales de l'emploi (PNE). Du point de vue de leurs statuts, les législateurs de la plupart des pays ont retenu la formule d'établissements publics autonomes. Ce statut, qui leur confère une plus grande souplesse de gestion et une meilleure réactivité, permet aux SPE de s'adapter aux évolutions nationales et locales de la situation de l'emploi en répondant plus efficacement aux besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi.

La section 3 traite de la relation client comme fil conducteur de la modernisation des activités d'intermédiation. La plupart des SPE d'Afrique anciens ou nouvellement créés se sont inscrits, à des degrés divers, dans l'ensemble des mouvements qui affectent leurs homologues des sociétés industrielles. Le fil conducteur commun à l'ensemble de ces SPE, avec des rythmes et des résultats différenciés en fonction de leur situation propre et du contexte national dans lequel ils évoluent, est la recherche d'une meilleure performance par la délivrance de services de meilleure qualité tant aux demandeurs d'emploi qu'aux employeurs. C'est particulièrement vrai pour ce qui constitue le cœur de métier de leur mission qu'est le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. Une analyse de la gamme de services des SPE concernés par l'étude fait ressortir quelques tendances générales caractéristiques de cette évolution, ainsi que d'importantes différences entre les pays.

Une offre de services qui reste encore largement de proximité, avec des améliorations qualitatives malgré des moyens limités

Ces améliorations portent principalement sur les priorités suivantes: i) un mouvement vers le renforcement du lien avec les entreprises; ii) des modalités de mise en relation fondées sur la primauté de la satisfaction de l'offre; iii) une généralisation de l'aide informatisée au placement; iv) la diversification des prestations de conseils méthodologiques aux usagers, principalement sous une forme collective; v) la fourniture d'informations sur le marché du travail.

La généralisation des services à distance

L'évolution des technologies de l'information et de la communication a permis aux SPE d'établir des relations de services avec certains de leurs usagers ne pouvant se rendre dans leurs antennes pour des raisons d'éloignement ou de manque de disponibilité. L'Afrique en tire des bénéfices immédiats considérables, en raison des opportunités ainsi offertes de pouvoir surmonter son déficit d'infrastructures et d'équipements lourds.

Une première étape a d'abord été franchie grâce à l'expansion du téléphone mobile, qui a amplement facilité les relations entre les SPE et leurs usagers. Le SMS est devenu le mode de courrier dominant pour les agences de l'emploi lorsqu'elles veulent entrer en contact rapidement avec leurs clients. Mais c'est la généralisation de l'ouverture de portails électroniques via le Web qui constitue l'innovation la plus importante dans les relations entre les SPE d'Afrique subsaharienne et leurs usagers. Demandeurs et employeurs de douze pays de la région peuvent désormais accéder en permanence à des informations, voire à certains services, sans être obligés de se rendre dans une agence locale. Néanmoins, le niveau de développement et de maintenance de ces services en ligne présente d'importantes différences entre les pays.

Tous les sites renseignent leurs visiteurs sur leurs missions et leur organisation centrale. Cependant, la mise à disposition d'informations utiles et pratiques, telles que les adresses et horaires d'ouverture des antennes locales, les services offerts ou les programmes de promotion de l'emploi, n'est pas encore généralisée. La plupart des portails électroniques proposent également des développements interactifs permettant aux usagers d'accéder à une gamme plus ou moins étendue de services à distance, comme le dépôt d'offres d'emploi et la consultation de CV pour les employeurs ou, pour les demandeurs d'emploi, la possibilité de se préinscrire dans une agence locale, de déposer un CV, de télécharger des documents ou de consulter des offres. La relation virtuelle au client se personnalise également via la possibilité d'ouvrir des comptes individualisés.

Si tous les SPE ont pris conscience du caractère incontournable de cette nouvelle forme de relations avec leurs usagers et l'inscrivent dans leurs priorités de développement, certains d'entre eux semblent éprouver de grandes difficultés à mettre en conformité leurs moyens, organisations ou méthodes de travail avec les exigences liées à la maintenance des services en ligne. Cette contrainte se traduit par une grande inégalité de performances entre les différents portails électroniques des SPE.

La section 4 examine le rôle central des SPE dans la gestion des informations sur le marché du travail. Initialement considérée comme une activité de traitement statistique et de diffusion des données dont ils étaient détenteurs, la mission d'information sur le marché du travail des SPE s'est largement transformée cette dernière décennie.

La régulation du marché du travail en Afrique subsaharienne, à l'instar des autres régions du monde, se trouve confrontée à l'émergence d'une nouvelle et forte demande d'informations variées en provenance d'acteurs institutionnels (pouvoirs publics, partenaires sociaux, agents économiques) et d'usagers de l'intermédiation (offreurs et demandeurs d'emploi). Le défi est de pouvoir y répondre par la mise en place de produits et services répondant à la diversité de leurs besoins. Au même titre que l'intermédiation, l'information sur le marché du travail va progressivement intégrer le monde des services et les lois qui le régissent.

La revue des activités de diffusion d'informations sur le marché du travail des SPE d'Afrique subsaharienne montre qu'une grande majorité d'entre eux s'est fortement engagée, assez récemment, dans le renforcement des systèmes d'information nationaux sur le marché du travail. A mesure que les pouvoirs publics de la région se sont heurtés aux carences de leurs dispositifs nationaux de collecte et d'analyse de données sur l'emploi pour guider l'élaboration et la conduite de leurs politiques, le besoin d'un renforcement des capacités dans ce domaine s'est imposé à la plupart d'entre eux. Leurs gouvernements ont alors mobilisé leurs SPE sur ces enjeux pour développer des observatoires de l'emploi.

Si les SPE d'Afrique francophone sont généralement les organismes supports des observatoires de l'emploi, il existe des cas particuliers et des évolutions récentes allant dans le sens d'observatoires plus indépendants. Ainsi, les différentes situations nationales ont pu être comparées au regard du degré d'autonomie dans l'aménagement et le fonctionnement des observatoires de l'emploi. Cette approche a permis de distinguer trois grandes catégories de situations: i) les observatoires qui fonctionnent au sein des SPE; ii) des cas particuliers d'évolution vers des observatoires indépendants; iii) des observatoires autonomes de soutien des SPE.

Toutefois, il demeure encore de nombreux obstacles au développement des dispositifs d'information sur le marché du travail, notamment au sein des SPE, ce qui peut expliquer la rareté et l'irrégularité des publications dans ce domaine en Afrique.

La section 5 traite de la portée et des limites des programmes et mesures actives d'insertion dans l'emploi. L'accroissement de l'offre d'emplois salariés ne permettant pas d'absorber l'afflux des demandeurs d'emploi qui arrivent chaque année sur le marché du travail, tous les gouvernements sans exception ont mis en place des programmes d'emploi marqués le plus souvent par une grande diversité d'activités et l'intervention de nombreux acteurs.

La revue des dispositifs publics de promotion de l'emploi met en évidence la place centrale qu'occupent les SPE dans leur mise en œuvre et la complexité de leur tâche.

Cet inventaire fait apparaître que la gestion de la très grande majorité des programmes relevant des ministères en charge de l'emploi est confiée au SPE, qui est aussi partie prenante de coopérations avec d'autres promoteurs nationaux ou internationaux. Si l'on considère les programmes gouvernementaux de promotion de l'emploi du point de vue de leur finalité, il apparaît que: i) les SPE exercent un quasi-monopole dans la gestion des mesures de formation-insertion, qui sont devenues un outil indispensable à l'exercice de leurs activités d'intermédiation; ii) ils sont aussi plus engagés que leurs homologues d'autres régions dans la mise en œuvre des programmes de promotion de l'emploi indépendant, selon des modalités de coopération très diverses avec les multiples partenaires techniques et financiers intervenant dans les dispositifs nationaux; iii) leur participation aux programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) est plus modeste, notamment du fait de l'intervention d'autres acteurs.

Une autre caractéristique réside dans la multiplicité des dispositifs et des acteurs intervenant dans leur mise en œuvre. L'importance et la complexité des problèmes de réduction du chômage en Afrique appellent à stimuler les initiatives et à accroître les moyens pour renforcer les capacités d'intervention. Sur le terrain des mesures actives, cette orientation se traduit à deux niveaux avec des effets cumulatifs: celui de la diversité des programmes et celui de la multiplicité des institutions aux statuts divers intervenant techniquement et financièrement (ou les deux à la fois) dans l'exécution des dispositifs.

L'analyse relève que les méthodes d'évaluation des dispositifs restent encore trop succinctes pour permettre un réel pilotage stratégique.

La mission de placement, qui est la mission originelle et première des SPE, tend en Afrique subsaharienne francophone à devenir seconde par rapport aux activités de promotion de l'emploi. Cette inversion des priorités est redoutable pour les SPE, qui délaissent un terrain envers lequel ils ont une légitimité de

nature quasi régaliennne alors qu'ils n'ont pas toujours les capacités de gérer efficacement des dispositifs d'insertion dans l'emploi au sein d'un environnement plus concurrentiel et face à une forte attente des pouvoirs publics, de leurs clientèles et de l'opinion publique.

Cependant, d'un point de vue plus général, cette forte mobilisation des SPE sur les dispositifs gouvernementaux de promotion de l'emploi et de lutte contre la pauvreté est cohérente avec les orientations prioritaires des PNE. Par ailleurs, cette relation est à double sens: les SPE ont besoin de programmes pour la réalisation de leur mission d'intermédiation et les pouvoirs publics ont besoin des SPE pour mettre en œuvre leurs dispositifs sur le terrain.

La section 6 analyse les capacités d'intervention des SPE et apporte un éclairage sur les conditions de mise en œuvre de leurs missions et activités. Elle fait apparaître des traits communs entre les pays de l'étude, en particulier:

- ▶ des statuts d'établissements publics qui confèrent aux SPE une relative autonomie de gestion financière;
- ▶ une implication des partenaires sociaux au sein des conseils d'administration dans l'attribution de leurs ressources;
- ▶ des dispositifs de financement relativement complexes, combinant des subventions de l'Etat avec d'autres sources telles que des contributions patronales, des redevances liées à des actes administratifs ou encore la tarification de services aux employeurs;
- ▶ en moyenne, une part plus importante des budgets globaux destinée à la mise en œuvre des mesures actives des politiques de l'emploi (part parfois nettement supérieure aux moyens financiers dévolus aux autres activités comme le placement);
- ▶ des budgets de fonctionnement et d'intervention en augmentation;
- ▶ des ressources humaines qui constituent le domaine d'investissement prioritaire, visible à la fois dans l'accroissement des effectifs et dans la prise d'initiatives régionales pour le développement des compétences internes.

Malgré l'accroissement de leurs moyens, ceux-ci restent encore limités au regard des missions assignées aux SPE. Ils souffrent de la comparaison avec leurs homologues des autres régions du monde, et en particulier d'Afrique du Nord.

Pour espérer faire reculer significativement la pauvreté face à des marchés du travail qui cumulent les difficultés structurelles du chômage et du sous-emploi et continuent d'enregistrer un afflux de jeunes bien supérieur à leurs capacités d'absorption, les pays d'Afrique subsaharienne francophone n'ont d'autre solution que de continuer à investir dans le développement de leurs

SPE. L'impératif d'élargissement des moyens d'intervention doit également s'accompagner de mesures de gouvernance visant à optimiser l'utilisation de leurs ressources internes et à coopérer de manière volontariste avec des acteurs publics, associatifs et privés intervenant sur le marché du travail.

SECTION 1

Un contexte économique et social cumulant les obstacles structurels au développement de l'emploi

En raison de la nature de leurs activités, la compréhension des défis auxquels sont confrontés les services publics de l'emploi (SPE) en général, et des pays africains francophones en particulier, est indissociable d'un examen de la situation de l'emploi des pays considérés, laquelle est étroitement liée à celle de l'économie. L'analyse qui suit est volontairement synthétique, ne visant qu'à mettre en exergue, dans une perspective qui s'efforce d'être dynamique par la prise en compte des évolutions les plus récentes, les principales caractéristiques de la situation socio-économique au regard des missions des SPE. De ce point de vue, les SPE délivrant un service de proximité, il n'est pas inutile de faire un rappel de la situation géographique de leurs pays et de la structure de leurs économies.

I. Les contraintes spatiales et économiques

■ Des géographies distinctes

Les pays étudiés se situent dans les régions d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Ils totalisent une population d'environ 238 millions d'habitants en 2014¹ – ce qui représente environ 25 pour cent de la population totale de l'Afrique subsaharienne. Au niveau national, le nombre d'habitants varie entre

¹ Données Banque mondiale.

un peu moins de 1 million d'habitants à Djibouti et près de 70 millions en République démocratique du Congo (RDC) (*Tableau 1*).

Au vu du nombre de pays à l'étude, l'analyse prend en compte des situations géographiques relativement disparates. L'Afrique francophone se compose de grands pays comme la RDC (plus grand pays d'Afrique subsaharienne), qui s'étend sur presque 2 345 000 km², ou encore la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Tchad, qui dépassent tous le million de kilomètres carrés, mais l'ensemble regroupe également des pays de très petite taille tels que Djibouti et le Togo, dont les superficies sont inférieures à 60 000 km².

Les différents territoires se distinguent également en termes de densité de population. Celle-ci reste relativement faible dans la plupart des pays africains francophones et dépasse rarement les 75 hab./km², sauf dans les cas du Togo (128,6 hab./km²) et, à un degré moindre, du Bénin (94 hab./km²).

Par ailleurs, la localisation géographique des pays a des répercussions sur leur économie domestique, selon l'enclavement du territoire, la proximité avec des économies en plein essor ou encore l'appartenance à une zone commerciale régionale.

Ces considérations géographiques ont une incidence sur le fonctionnement des SPE, notamment en ce qui concerne leur couverture territoriale, qui est également dépendante de la qualité des infrastructures de transports.

Tableau 1: Principaux indicateurs en 2014

	Superficie (km²)	Population totale (millions d'habitants)	Densité de population (hab./km²)	PIB/hab. (\$ PPA)	RNB/hab. (méthode Atlas) (USD courants)	IDH (rang en 2013 sur 187 pays)
Bénin	114 760	10,60	94,0	1 865	810	0,476 (165)
Burkina Faso	274 220	17,42	63,7	1 684	710	0,388 (181)
Cameroun	475 440	22,82	48,3	2 965	1 350	0,504 (152)
Congo	342 000	4,56	13,3	6 189	2 680	0,564 (140)
Côte d'Ivoire	322 460	20,80	65,4	3 484	1 550	0,452 (171)
Djibouti	23 200	0,89	38,2	3 161	-	0,467 (170)
Gabon	267 670	1,71	6,6	18 775	9 320	0,674 (112)
Guinée	245 860	12,04	49,0	1 236	480	0,392 (179)
Mali	1 240 190	15,77	12,9	1 733	720	0,407 (176)
Mauritanie	1 030 700	3,98	3,9	3 897	1 260	0,487 (161)
Niger	1 267 000	18,53	14,6	967	430	0,337 (187)
RCA	622 980	4,71	7,6	606	330	0,341 (185)
RDC	2 344 860	69,36	30,6	805	410	0,338 (186)

(Suite du tableau 1)

	Superficie (km²)	Population totale (millions d'habitants)	Densité de population (hab./km²)	PIB/hab. (\$ PPA)	RNB/hab. (méthode Atlas) (USD courants)	IDH (rang en 2013 sur 187 pays)
Sénégal	196 720	14,55	75,6	2 312	1 050	0,485 (163)
Tchad	1 284 000	13,21	10,5	2 244	1 010	0,372 (184)
Togo	56 790	6,99	128,6	1 454	580	0,473 (166)

Sources: données Banque mondiale; Département des statistiques BAfD; FMI; diverses autorités nationales.

■ Des économies faiblement diversifiées

Comme c'est le cas dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, les pays africains francophones affichent de faibles revenus, avec des secteurs formels centrés autour de quelques produits primaires et le reste de leurs économies dominé par le secteur informel.

Ils sont essentiellement exportateurs de produits primaires, avec un degré d'ouverture économique élevé et une dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et des investissements directs étrangers. Aussi ces pays sont-ils principalement producteurs de biens agricoles et/ou de produits issus d'activités d'extraction. Le Burkina Faso et le Mali exportent principalement du coton, non cadré ni peigné (73 pour cent du total des exportations du Mali en 2012²). Le Gabon, le Tchad, le Congo et le Cameroun sont de gros exportateurs de produits pétroliers bruts: plus de 80 pour cent du total de leurs exportations en 2012 pour les trois premiers, tandis que l'économie camerounaise, plus diversifiée, bénéficie également d'exportations de cacao et de bois. Les activités minières sont également une source importante d'exportations pour plusieurs pays d'Afrique francophone, notamment pour le Niger (l'uranium et ses dérivés constituaient 62 pour cent de ses exportations en 2012) et la Mauritanie, productrice de minerais de fer et de cuivre.

Ces économies restent encore faiblement diversifiées. De manière générale, 75 pour cent du total des exportations de chaque pays sont attribuables à moins de six produits exportés³. Certains pays comme le Congo et le Tchad dépassent ce pourcentage grâce aux exportations d'un seul type de produit, en l'espèce les huiles de pétrole ou minéraux bitumineux bruts (respectivement 87 et 84 pour cent de leurs exportations totales). Mais d'autres pays sont davan-

² Données extraites de OCDE/BAfD/PNUD: *Perspectives économiques en Afrique 2014: Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique* (2014).

³ Département des statistiques BAfD, sur la base de données COMTRADE (système harmonisé, Rev. 2); Division de Statistique des Nations Unies.

tage diversifiés, comme Madagascar, dont l'indice de diversification s'élevait à 22,2 en 2012 – tandis que l'indice moyen pour l'ensemble des pays africains francophones était de 6,1⁴.

En matière de contribution sectorielle à la production nationale, le secteur tertiaire vient en première position au niveau global. Il représentait, en moyenne pour l'ensemble des pays, 45 pour cent du PIB en 2014⁵, tandis que les contributions moyennes pour les secteurs agricole et industriel étaient respectivement de 28 et 27 pour cent.

Un examen de ces contributions sectorielles au niveau national montre que la structure économique varie sensiblement selon les pays. On ne retrouve pas toujours la tendance historique générale de tertiairisation des économies subsahariennes dans les évolutions structurelles des pays entre 2000 et 2014 (Tableau 2). Ainsi, des pays comme le Tchad, la République centrafricaine (RCA) ou le Togo ont connu une augmentation de la part de la valeur ajoutée de l'agriculture dans le PIB, tandis que d'autres pays ont tendu à conserver la même structure de production entre 2000 et 2014. Dans une grande majorité de pays, les activités industrielles contribuent pour moins de 25 pour cent du PIB. Cependant, dans quelques pays exportateurs de pétrole comme le Gabon et le Congo, le poids de l'industrie reste très important malgré des diminutions récentes, à partir de 2012, en faveur du secteur tertiaire.

Cette faible diversification économique et la dépendance au cours des matières premières qui lui est liée sont source de fragilité et constituent un frein au développement économique.

■ Une résilience économique mais des fragilités persistantes

Après plusieurs années de stagnation, et avant que la crise financière mondiale de 2008-2009 ne fragilise davantage encore les équilibres macroéconomiques, les performances économiques des pays d'Afrique francophone se sont globalement améliorées. De manière générale, les économies africaines ont fait preuve de résilience durant la dernière crise et les années de ralentissement économique qui ont suivi. Néanmoins, les résultats atteints auparavant ont été fragilisés, et cette situation a dans certains cas été aggravée par des crises sociales, politiques et sécuritaires.

⁴ Données OCDE/BAfD/PNUD: *op. cit.* Sources: Département des statistiques BAfD, sur la base de données COMTRADE (système harmonisé, Rev. 2); Division de Statistique des Nations Unies. Indice mesurant le degré de diversification des exportations, construit comme l'inverse d'un indice d'Herfindahl (indice de concentration d'un marché en fonction du nombre de firmes et des parts de marché), à partir des exportations désagrégées.

⁵ *World Development Indicators 2014*, The World Bank.

Tableau 2: Evolutions de la contribution sectorielle au PIB entre 2000 et 2014 (% du PIB)

	Bénin		Burkina Faso		Cameroun		Congo		Côte d'Ivoire		Djibouti		Gabon		Guinée	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Agriculture	35	36	29	22	22	23	5	5	24	22	4	-	6	4	22	20
Industrie	13	14	25	26	36	31	72	69	25	21	15	-	56	43	33	38
Dont manufacture	8	8	16	7	21	14	3	5	18	-	3	-	4	2	4	66
Services	52	50	46	52	42	47	23	26	51	57	81	-	38	54	44	42

	Mali		Mauritanie		Niger		RCA		RDC		Sénégal		Tchad		Togo	
	2000	2012	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Agriculture	42	42	37	23	38	37	52	58	32	21	19	17	42	53	35	42
Industrie	21	23	28	36	18	20	15	12	23	33	23	24	11	15	18	17
Dont manufacture	4	-	13	8	7	6	6	6	10	18	15	14	9	3	9	6
Services	38	35	35	42	44	44	33	30	45	46	58	59	46	32	47	41

Source: *World Development Indicators 2015*, The World Bank.

Globalement, le taux de croissance moyen dans les seize pays est de l'ordre de 4 pour cent par an sur la période 2000-2012⁶, mais les résultats sont contrastés d'un pays à l'autre (Tableau 3). Le taux d'inflation moyen dans la région a perdu environ 2 points de pourcentage, passant de 5 à 3 pour cent entre 2012 et 2013, notamment avec le recul des prix internationaux de l'énergie et des produits alimentaires. En partie à cause de l'accentuation des déficits fiscaux, le ratio de la dette extérieure totale par rapport au PIB reste relativement élevé pour certains pays d'Afrique subsaharienne dans lesquels les emprunts d'Etat ont augmenté. Le ratio moyen est de 34 pour cent en 2013 dans les pays francophones africains, avec de grandes disparités selon les pays, allant de 9,3 pour cent au Cameroun à environ 102 pour cent en Mauritanie.

Tableau 3: Indicateurs macroéconomiques

	Croissance annuelle moyenne du PIB (%)		Inflation (%)		Solde budgétaire (% du PIB)	Dette extérieure totale (% du PIB)	Balance courante (% du PIB)
	2000-2012	2013	2014	2013	2013	2013	2013
Bénin	4,1	5,6	5,4	1,0	-1,9	16,2	-14,5
Burkina Faso	5,8	6,7	4,0	0,5	-4,4	22,5	-10,4
Cameroun	3,5	5,6	5,9	2,1	-4,1	9,3	-3,8
Congo	4,8	3,4	6,5	4,6	8,3	21,4	-4,7
Côte d'Ivoire	0,9	9,2	9,0	2,6	-2,3	45,6	-1,6
Djibouti	3,7	5,0	5,5	2,4	-3,1	48,4	-23,8
Gabon	2,4	4,3	4,3	0,5	-3,2	20,7	12,1
Guinée	2,8	2,3	-0,3	11,9	-2,1	23,7	-22,0
Mali	5,0	2,1	7,2	-0,6	-6,9	26,8	-1,8
Mauritanie	4,8	5,7	6,4	4,1	-1,1	101,9	-24,8
Niger	3,2	4,6	6,9	1,1	-2,3	55,3	-16,6
RCA	1,2	-3,6	1,0	6,6	-6,3	34,7	-3,0
RDC	6,9	8,5	9,0	0,8	-1,7	20,3	-10,2
Sénégal	3,9	3,5	3,9	0,7	-5,5	68,5	-10,8
Tchad	7,9	5,7	7,3	0,2	-2,7	20,6	-9,9
Togo	2,4	5,1	5,7	1,8	-4,5	17,4	-8,8

Sources: données Banque mondiale; KILM-BIT; Département des statistiques BaFD; FMI; diverses autorités nationales.

⁶ Calcul à partir des données BIT-KILM.

Malgré les effets de la récession internationale de 2008-2009, la croissance économique des pays francophones africains est relativement forte, cependant les niveaux de croissance varient selon les situations nationales. Ainsi, la Côte d'Ivoire, qui sort d'une longue période de conflit politique et de stagnation économique, affiche un taux de croissance annuel moyen inférieur à 1 pour cent sur la période 2000-2012, alors que le Tchad et la RDC enregistrent dans le même temps des taux moyens de croissance annuelle du PIB qui sont respectivement de l'ordre de 8 et de 7 pour cent.

Selon les données de la Banque mondiale, le taux annuel moyen de croissance du PIB atteint 2,8 pour cent en 2013 pour l'ensemble des pays. Toutefois, il convient de noter que ce résultat a été affecté par l'impact économique de la crise sécuritaire et humanitaire de la RCA.

Globalement, la croissance s'est légèrement accélérée en 2014, avec un taux moyen annuel de 5,5 pour cent pour l'ensemble des pays à l'étude, notamment grâce au retour de la croissance en RCA.

L'inflation est relativement bien maîtrisée dans les pays d'Afrique francophone. Elle reste le plus souvent dans les limites fixées par les critères de convergence des unions économiques et monétaires dont font partie ces pays (taux d'inflation annuel moyen inférieur à 3 pour cent).

De manière générale, le ratio de la dette extérieure par rapport au PIB est inférieur à la limite fixée par le troisième critère de convergence en vigueur dans la CEMAC et l'UEMOA: encours de la dette publique (intérieure et extérieure) sur le PIB nominal inférieur ou égal à 70 pour cent. La mise en œuvre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par l'action conjointe du FMI et de la Banque mondiale en 1996 et complétée par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en 2005, a permis de réduire considérablement les ratios de la dette dans les pays francophones africains⁷. Avant ces initiatives, le service de la dette avait considérablement affecté les équilibres budgétaires, en dépit de la tendance à l'amélioration des taux de croissance du PIB. Or, la capacité d'accroître les ressources fiscales et de mieux orienter les dépenses publiques est déterminante en matière de politiques d'emploi.

Pendant la crise mondiale de 2009, la baisse des recettes ainsi que, parfois, une augmentation des dépenses contracycliques ont entraîné une dégradation des soldes budgétaires dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Par la suite, beaucoup de pays ont procédé à des rééquilibrages, mais les soldes budgétaires restent déficitaires dans une grande majorité en 2013.

⁷ Seul le Gabon n'a pas bénéficié de l'aide au titre de l'initiative PPTE. Le Tchad était encore, en 2013, en phase d'allègement intérimaire de la dette (entre le point de décision et le point d'achèvement de l'initiative).

Au final, les situations nationales sur les plans budgétaire et de l'endettement apparaissent contrastées: certains pays sont sur la voie d'un assainissement budgétaire, tandis que d'autres auront plus de difficultés à consolider leur solde face à des besoins d'investissements importants pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration des infrastructures. Selon l'analyse de la viabilité de la dette des pays à faible revenu de la Banque mondiale et du FMI, le Tchad et la RDC étaient encore exposés en 2013 à un risque élevé de surendettement.

En ce qui concerne le commerce de biens et de services, la balance courante est négative pour l'ensemble des pays, sauf pour le Gabon en 2013. L'ampleur du déficit varie sensiblement selon les pays. Les pressions sur les comptes courants proviennent en général du tassement des prix et du volume des exportations des produits alimentaires et énergétiques. En outre, beaucoup de pays ne bénéficient pas de façon significative de leur ouverture commerciale et manquent de compétitivité, notamment face aux produits manufacturés asiatiques, sans pouvoir exploiter leurs avantages comparatifs en raison de la faiblesse de leur productivité agricole, du manque d'infrastructures et d'une intégration insuffisante des filières.

II. Des indices de développement humain qui s'améliorent mais restent bas

Au niveau global, les performances de l'Afrique subsaharienne sur le front du développement humain se sont améliorées ces vingt dernières années, notamment en termes de PIB par habitant et de réduction de la pauvreté. Selon le rapport 2013 sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1,25 dollar par jour) est passée de 56,5 pour cent en 1990 à 48,5 pour cent en 2010 en Afrique subsaharienne. Mais le taux reste élevé. En effet, les réformes économiques et structurelles entreprises depuis les années 1990 et les performances macroéconomiques atteintes sont peu favorables à l'amélioration de la situation sociale. La réactivité de la pauvreté à la croissance en Afrique subsaharienne est la plus faible du monde (Fosu 2011)⁸. Par ailleurs, si la croissance a souvent permis de réduire les taux de pauvreté pendant les années 2000, cela s'accompagne rarement d'une réduction du nombre de pauvres (en substance, la population pauvre augmente moins vite que la population totale, d'où une diminution du taux de pauvreté).

⁸ A.K. Fosu: «Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries», UNU-WIDER Working Paper n° 2011/01 (2011).

Tableau 4: Indicateurs de développement humain

	Croissance de la population en 2014 (%)	Population en dessous du seuil national de pauvreté (%) (année de l'enquête)	Espérance de vie à la naissance en 2013	Taux de mortalité infantile en 2013 (pour 1 000 naissances vivantes)	Indice de Gini (année de l'enquête)
Bénin	2,6	36,2 (2011)	59	56,2	43,5 (2012)
Burkina Faso	2,8	46,7 (2009)	56	64,1	39,8 (2009)
Cameroun	2,5	39,9 (2007)	55	60,8	40,7 (2007)
Congo	2,5	46,5 (2011)	59	35,6	40,2 (2011)
Côte d'Ivoire	2,4	71,3 (2005)	51	71,3	43,2 (2008)
Djibouti	1,5	-	62	57,4	40,0 (2002)
Gabon	2,3	42,7 (2008)	63	39,1	42,2 (2005)
Guinée	2,5	55,2 (2012)	56	64,9	33,7 (2012)
Mali	3,0	75,3 (2010)	55	77,6	46,2 (2009)
Mauritanie	2,4	43,6 (2010)	62	67,1	33,0 (2010)
Niger	3,9	42,0 (2008)	58	59,9	31,2 (2011)
RCA	2,0	59,5 (2007)	50	96,1	44,4 (2006)
RDC	2,7	62,0 (2008)	50	86,1	56,3 (2008)
Sénégal	2,9	46,7 (2011)	63	43,9	40,3 (2011)
Tchad	3,0	46,7 (2011)	51	88,5	43,3 (2011)
Togo	2,6	58,7 (2011)	56	55,8	46,0 (2011)

Sources: Banque mondiale; OCDE/BAfD/PNUD: *Perspectives économiques en Afrique 2014: Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique* (2014).

Les niveaux de pauvreté varient selon les pays en raison de leurs caractéristiques socio-économiques propres mais aussi des méthodes d'enquête nationales. Une grande majorité des pays africains francophones demeurent parmi les plus pauvres du monde en termes de revenu par tête et d'IDH (*Tableau 1*). En 2013, le Tchad, la RCA, la RDC et le Niger se situaient aux quatre dernières positions du classement annuel des pays selon leur IDH (PNUD). La proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté (calculée en fonction des seuils nationaux entre 2005 et 2012 selon les enquêtes) est en moyenne supérieure à 50 pour cent pour l'ensemble de ces pays. Cette proportion se situe, selon les cas, entre 36 pour cent (Bénin, 2011) et 75 pour cent (Mali, 2010). Malgré une tendance à l'urbanisation de la pauvreté dans certains pays, celle-ci reste principalement rurale.

En matière d'éducation et de santé, l'Afrique subsaharienne a sensiblement progressé depuis les années 1990. L'espérance de vie à la naissance est passée de 50 ans en 1990 à 56 ans en 2012, et le taux de mortalité infantile (pour

1 000 naissances vivantes) a diminué de 107 décès pour 1 000 naissances en 1990 à 61 en 2013⁹. En ce qui concerne l'éducation, les efforts consentis depuis l'adoption de la Déclaration du millénaire pour le développement en 2000 ont permis l'amélioration de l'accès à l'enseignement, avec un taux net de scolarisation primaire de 77 pour cent en 2012 contre 58 pour cent en 1999 (UNESCO) pour l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, ces tendances sont désormais à l'arrêt et le nombre d'enfants en dehors du système scolaire reste très élevé dans la région. Selon l'UNESCO, environ 14,5 millions de garçons et plus de 18 millions de filles étaient toujours exclus de l'école en 2012.

L'analphabétisme continue de limiter l'employabilité et le potentiel de productivité de la population en âge de travailler. Les pays d'Afrique francophone n'ont pas été en mesure d'éradiquer l'analphabétisme des enfants et comptent un grand nombre d'adultes analphabètes. Par ailleurs, au niveau des différents territoires, le degré d'analphabétisme varie selon les caractéristiques individuelles des populations considérées, notamment suivant le genre ou l'âge. Aussi, le taux d'analphabétisme des jeunes est en général inférieur à celui des adultes, en raison surtout des progrès réalisés dans l'accès à l'éducation. De plus, l'analphabétisme est toujours plus important chez les femmes que chez les hommes.

L'efficacité de l'éducation progresse depuis plusieurs années. Le taux d'achèvement du primaire (pour la tranche d'âge concernée) a globalement augmenté dans les pays africains francophones, avec une moyenne supérieure à 60 pour cent en 2012 alors qu'elle n'était que de 35 pour cent en 1999. Cependant, ces taux restent relativement faibles et les résultats sont très hétérogènes selon les pays, se situant en 2012 entre 35 pour cent (Tchad) et 77 pour cent (Togo)¹⁰. On retrouve cette hétérogénéité à l'intérieur même des pays, selon les différentes catégories de population. Les retards en matière d'accès et d'efficacité de l'éducation sont surtout marqués dans les populations vulnérables (pauvres, ruraux, femmes), qui continuent de rencontrer de nombreux obstacles à leur scolarisation.

Finalement, le niveau de développement social de ces pays reste faible, et l'ampleur des inégalités (en termes de revenus mais aussi d'accès à l'emploi, à la protection sociale, à l'éducation et à la santé) est l'une des causes de la faible réactivité de la pauvreté à la croissance économique.

Ce contexte social est à mettre en relation avec la situation de l'emploi, laquelle ne s'améliore que lentement du fait de la structure des économies de ces pays, comme indiqué précédemment, et de la pression démographique sur le marché du travail de populations jeunes et insuffisamment formées.

⁹ Données Banque mondiale.

¹⁰ Données Banque mondiale.

III. La situation de l'emploi

Si la conjoncture de l'emploi et la structure du tissu économique ainsi que la donne sociale influent sur l'activité des SPE, celle-ci est immédiatement déterminée, dans ses orientations comme dans ses modalités d'intervention, par la situation de l'emploi (chômage, sous-emploi), le profil du marché du travail, caractérisé en l'espèce par une forte prédominance du secteur informel, les caractéristiques de la main-d'œuvre et, plus généralement, les flux d'entrée et de sortie du marché du travail.

Outre un secteur informel prédominant, les caractéristiques communes entre les pays à l'étude sont: des taux d'emploi élevés, un chômage relativement faible sauf en milieu urbain, un sous-emploi massif et des inégalités hommes-femmes marquées.

1. Une population active jeune et une forte participation au marché du travail

L'Afrique subsaharienne continue d'enregistrer une croissance démographique importante. Avec près de 200 millions d'habitants âgés de 15 à 24 ans, l'Afrique possède la population la plus jeune du monde, et le nombre de jeunes en Afrique aura doublé d'ici à 2045 (BAfD, 2012). De 2000 à 2008, la population en âge de travailler (15-64 ans) est passée de 446 millions à 550 millions, soit une hausse de 25 pour cent. Sur une année, cela équivaut à une augmentation de 13 millions, soit 2,7 pour cent (Banque mondiale, 2011). Si cette tendance se poursuit, la main-d'œuvre du continent atteindra 1 milliard de personnes en 2040.

La croissance démographique est globalement élevée dans les pays subsahariens francophones. En 2014, le taux moyen de croissance démographique pour les quatorze pays à l'étude était de 2,9 pour cent, dans une fourchette comprise peu ou prou entre 2,5 et 3 pour cent pour la plupart d'entre eux, à l'exception du Niger avec un taux de 3,9 pour cent (*Tableau 4*). Cette croissance démographique est due, d'une part, à un fort taux de natalité (5 enfants par femme en moyenne) et, d'autre part, et de manière non homogène, à une baisse de la mortalité infantile. Cette croissance est plus importante dans les villes que dans les milieux ruraux, sous l'effet de l'exode rural que connaissent la plupart des pays.

Les pays étudiés se caractérisent par une population jeune. Les 15-24 ans représentent autour de 20 pour cent de la population totale dans l'ensemble, ce qui a des conséquences sur la composition de la main-d'œuvre. Les perspectives démographiques font l'hypothèse d'une main-d'œuvre urbaine jeune et diplômée (qualifiée) et d'une main-d'œuvre rurale sous- ou moins qualifiée. La principale conséquence de cette évolution pour les institutions sera de devoir capturer et faciliter l'accès à l'emploi de ces jeunes.

La baisse encore récente et relativement modérée de la natalité ne s'est pas encore traduite par une diminution des primo-arrivants sur le marché du travail. La population active continue de croître, et ce à un rythme plus élevé que celui de la population prise dans sa globalité.

La population active est une population jeune, avec en 2013 un taux moyen de 26,5 pour cent pour les 15-24 ans, ce taux atteignant même 34 pour cent au Burkina Faso.

Tableau 5: Population active (en milliers)

	2010	2013	Croissance annuelle moyenne entre 2010 et 2013 (%)	Part des 15-24 ans dans la population active en 2013 (%)
Bénin	3 915	4 311	3,3	27
Burkina Faso	7 013	7 701	3,2	34
Cameroun	8 155	8 927	3,1	24
Congo	1 676	1 810	2,6	20
Côte d'Ivoire	7 437	8 023	2,6	26
Djibouti	281	301	2,3	27
Gabon	574	626	2,9	13
Guinée	4 461	4 881	3,0	26
Mali	4 892	5 324	2,9	32
Mauritanie	1 150	1 258	3,0	24
Niger	5 158	5 763	3,8	31
RCA	2 031	2 188	2,5	27
RDC	24 386	26 741	3,1	23
Sénégal	5 570	6 113	3,1	31
Tchad	4 293	4 744	3,4	31
Togo	2 953	3 212	2,8	28

Source: KILM-BIT, 2010 et 2013.

■ Des taux d'activité élevés

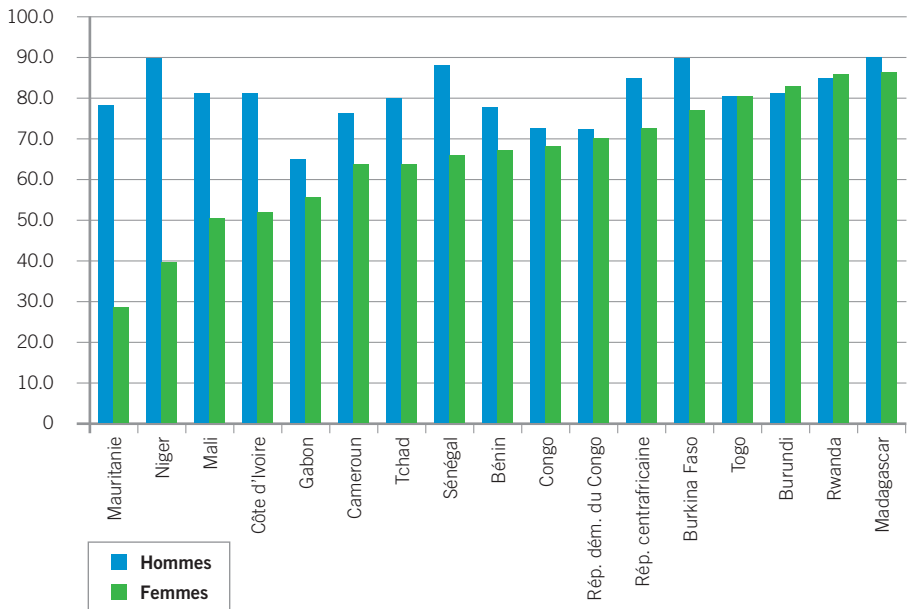
De manière générale, la participation de la population active¹¹ au marché du travail est élevée en Afrique subsaharienne et reflète la vulnérabilité des travailleurs qui n'ont pas les moyens de quitter le marché du travail. Le taux

¹¹ La majorité des données utilisées ici ayant été collectée avant 2014, les indicateurs statistiques correspondants ne prennent pas nécessairement en compte les nouvelles orientations, re-

d'activité¹² est globalement de plus de 73 pour cent en moyenne en 2013¹³. De manière générale, les hommes ont des taux d'activité supérieurs à ceux des femmes, en moyenne 81 pour cent contre 66 pour cent (*Graphique 1*).

De plus, l'hétérogénéité entre les pays est plus marquée lorsqu'on s'intéresse aux femmes. Ainsi, les résultats globaux en matière de parité sont atténués par les résultats de certains pays comme la Mauritanie et le Niger, dont la différence de taux avoisine les 50 points de pourcentage, mais aussi le Mali, la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Globalement, les femmes constituent ainsi un réservoir de main-d'œuvre non négligeable, de même qu'une source potentielle de croissance économique et de création de richesses pour les ménages et les pays considérés.

Graphique 1: Taux d'activité selon le genre en 2013



Source: KILM-BIT, 2013.

(Suite de la note 11)

commandations et révisions sur les normes internationales dans le domaine des statistiques du travail formulées lors de la dix-neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail d'octobre 2013. La population active comprend toutes les personnes qui, durant une période de référence spécifiée, sont considérées comme pourvues d'un emploi ou au chômage, et constituent la main-d'œuvre.

¹² Le taux d'activité mesure le rapport entre la population active et la population en âge de travailler.

¹³ KILM-BIT, 2013.

■ **Des taux d'emploi également élevés**

Le taux d'emploi¹⁴ souligne davantage encore la forte participation de la population au marché du travail. Ce taux a très peu évolué entre 2002 et 2013, sauf au Mali, où il a augmenté de plus de 15 points de pourcentage pour les jeunes et de 12 points pour les adultes. Cette évolution tient au fait que ce taux est déjà particulièrement élevé en raison des faibles revenus, des niveaux de pauvreté et de la faible couverture de la protection sociale, qui rendent impossibles l'inactivité et le non-exercice d'une activité professionnelle quelle que soit la forme qu'elle prenne. On notera toutefois que ce taux est moins élevé pour les jeunes, avec des évolutions contrastées selon les pays entre 2002 et 2013, alors que l'amélioration lente mais réelle du niveau d'éducation devrait se traduire par une évolution à la baisse du fait d'une entrée différée sur le marché d'une fraction des jeunes.

Tableau 6: Rapport emploi-population par groupe d'âge

	Jeunes (%)		Adultes (%)	
	2002	2013	2002	2013
Bénin	57,6	55,8	79,1	80,8
Burkina Faso	74,3	72,6	85,0	85,6
Cameroun	42,9	44,2	78,1	80,4
Congo	40,1	39,8	77,0	78,7
Côte d'Ivoire	48,4	48,1	72,1	73,1
Gabon	17,3	16,7	61,7	63,8
Guinée	52,5	53,7	78,4	79,6
Mali	36,3	51,6	53,2	65,7
Mauritanie	21,4	22,9	41,6	44,1
Niger	50,8	53,3	65,3	65,8
RCA	56,6	54,5	81,2	82,1
RDC	39,3	38,8	81,1	81,7
Sénégal	57,5	56,6	74,4	75,3
Tchad	50,7	50,3	76,5	76,9
Togo	58,7	58,9	82,4	84,0

Source: KILM-BIT, KILM 8^e édition.

¹⁴ Le taux d'emploi (ratio emploi-population) désigne le rapport entre le nombre d'individus d'une classe ayant un emploi et le nombre total d'individus dans la classe, c'est-à-dire le ratio entre la population pourvue d'un emploi et la population en âge de travailler. Un ratio élevé est considéré comme positif, cependant cet indicateur ne nous renseigne ni sur la qualité ni sur les conditions dans lesquelles se trouve le travailleur.

2. Une main-d'œuvre essentiellement agricole, les jeunes et les femmes en situation de précarité

Les données sur les répartitions sectorielles de l'emploi sont relativement rares, et les enquêtes irrégulières. Ainsi, les données disponibles ici, collectées entre 2003 et 2010 selon les pays, donnent les ordres de grandeur concernant l'importance relative des différents secteurs pour neuf pays d'Afrique francophone.

Tableau 7: Répartition sectorielle de l'emploi

	Année	Agriculture (%)	Industrie (%)	Services (%)
Bénin	2003	42,7	9,5	46,2
Burkina Faso	2005	84,8	3,1	12,2
Cameroun	2010	53,3	12,6	34,1
Congo	2005	35,4	20,6	42,2
Gabon	2005	24,2	11,8	64,0
Mali	2006	66,0	5,6	28,3
Niger	2005	56,9	11,1	31,1
Sénégal	2006	33,7	14,8	36,1
Togo	2006	54,1	6,8	37,5

Source: KILM-BIT, dernières données disponibles.

La répartition sectorielle de la demande de travail montre que l'agriculture, avec des nuances selon les pays, est le premier pourvoyeur d'emplois. Or, sa contribution au PIB n'est en moyenne que de 25 pour cent pour les pays concernés, signe de niveaux de productivité et de rentabilité faibles.

Par ailleurs, la répartition des actifs par statut dans la profession révèle les dynamiques sur les marchés du travail et l'importance relative de chaque catégorie (notamment suivant une distinction entre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, avec des subdivisions entre les employeurs, les travailleurs travaillant pour leur propre compte et les travailleurs familiaux), exprimée en pourcentage de l'emploi total.

La rareté et l'ancienneté des informations concernant les statuts dans l'emploi ainsi que les différences dans les définitions nationales et les méthodes d'enquête rendent cependant difficiles les comparaisons entre pays.

La proportion de travailleurs salariés est relativement faible, et ce d'autant plus que les données disponibles pour cette catégorie sont agrégées à celles des ouvriers, lesquels ne sont pas tous, loin s'en faut, salariés. Les formes

Tableau 8: Le statut dans l'emploi

	Ouvriers et salariés		Travailleurs travaillant pour leur propre compte		Travailleurs familiaux non rémunérés		Travailleurs non classifiés		Employeurs		Travailleurs indépendants	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Bénin	16,3	4,2	69,8	77,5	13,9	18,2					83,7	95,8
Burkina Faso	9,7	4,0	60,2	23,9	26,5	69,2	2,5	2,5	1,1	0,4	87,8	93,5
Cameroun	28,6	11,2	44,3	50,5	22,3	37,2			4,8	1,6	71,4	88,8
Congo	35,5	8,6	56,8	84,7	3,3	4,7	2,8	1,5	1,7	0,5	61,7	89,9
Côte d'Ivoire	25,4	12,2	53,7	39,8	15,8	44,2	4,6	3,4	0,6	0,4	70,1	84,3
Gabon	52,2	34,5	42,7	57,1	2,3	6,7	1,4	0,9	1,4	0,8	46,4	64,6
Madagascar	16,0	10,8	51,8	16,1	32,1	73,0	0,1	0,1			83,9	89,1
Mali	12,4	3,6	58,0	55,5	18,5	34,1	11,1	7,3			76,5	89,0
Niger	5,9	3,9	79,8	86,4	3,3	2,8	10,3	6,6	0,7	0,3	83,8	89,5
Sénégal	26,1	15,1	49,7	59,4	23,5	24,7	0,7	0,8			79,2	84,1
Togo	16,6	5,7	60,3	65,9	23,1	28,4					83,4	94,3

Source: KILM-BIT, données entre 2003 et 2012.

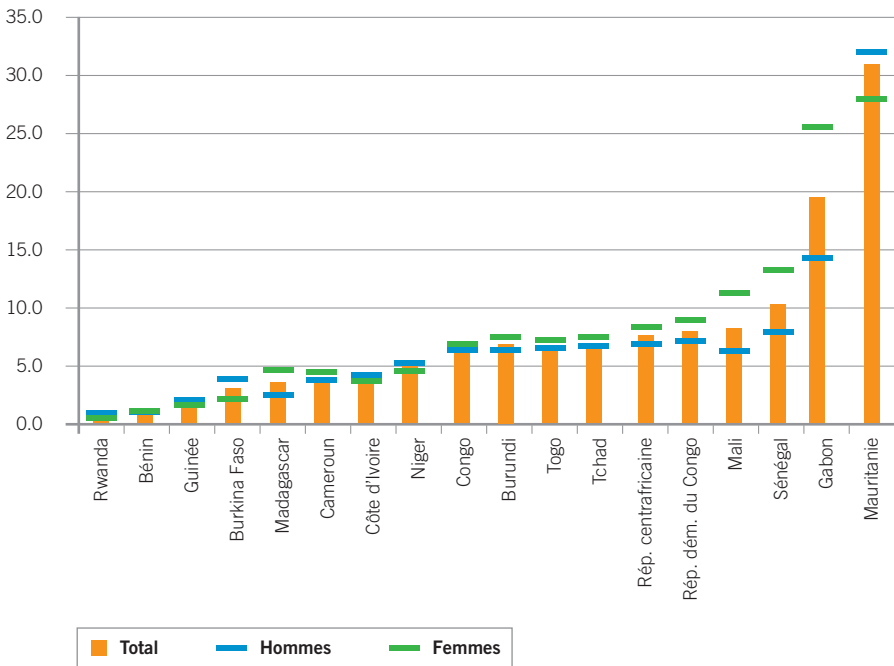
dominantes de statuts sont celle de travailleur indépendant et celle de travailleur à son propre compte, situation qui est à rapprocher de la prédominance de l'économie informelle.

3. Un chômage urbain, féminin et jeune

Entre 2007 et 2009, au plus fort de la crise économique mondiale, l'emploi est resté stable en Afrique subsaharienne et le taux de chômage a augmenté en moyenne de 0,2 pour cent (BIT, 2011).

Les taux de chômage des pays étudiés ont très peu varié ces dernières années et atteignent une moyenne de 7,5 pour cent en 2013. Les résultats sont relativement hétérogènes selon les pays, même si une majorité se situe entre 4 et 8 pour cent. Les données sont également variables selon le genre et l'âge, à l'intérieur même des pays.

Tableau 9: Taux de chômage¹⁵ par sexe en 2013



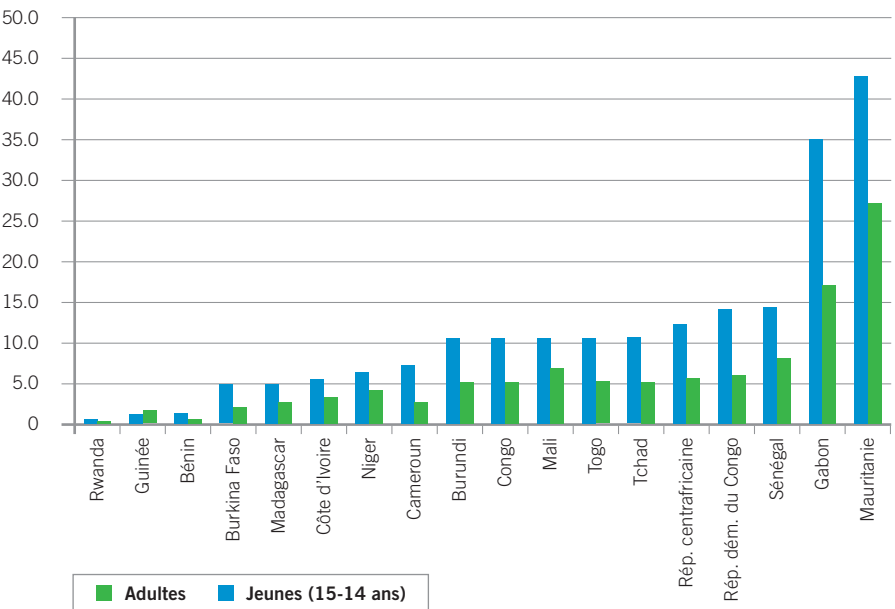
Source: KILM-BIT

¹⁵ Rapport entre la population au chômage et la population résidente totale.

De manière générale, le chômage atteint plus les femmes que les hommes, en particulier dans les pays où le taux de chômage total est relativement élevé (sauf dans le cas de la Mauritanie).

On retrouve également un fort déséquilibre entre le chômage des jeunes (15-24 ans) et le chômage des adultes (25 ans et plus). Pour l'ensemble des pays de l'étude, le taux de chômage des jeunes en 2013 est en moyenne deux fois plus élevé que ce même taux pour les adultes. En effet, les jeunes chômeurs représentent en moyenne 41 pour cent de la population totale des chômeurs en 2013. Cette proportion dépasse même les 50 pour cent au Burkina Faso.

Tableau 10: Taux de chômage des jeunes en 2013



Source: KILM-BIT

Le manque d'expérience et l'insuffisance de formation désavantagent les jeunes. Par ailleurs, des études menées par le BIT montrent que le chômage des jeunes primo-demandeurs d'emploi croît avec le niveau d'instruction¹⁶. Les

¹⁶ Extrait de *Transition vers le marché du travail des jeunes femmes et hommes en Afrique subsaharienne* (Genève, BIT, 2014).

jeunes diplômés ont cependant plus de chances de trouver un travail mieux rémunéré et cherchent généralement des emplois correspondant à leurs qualifications (souvent dans le secteur public). Ils ne veulent pas occuper un emploi précaire et refusent parfois des emplois qui ne répondent pas à leurs attentes.

In fine, le chômage est un phénomène essentiellement urbain (Banque mondiale, 2013). Cela est dû entre autres à l'exode rural important et à l'augmentation du chômage des jeunes diplômés sur le marché du travail.

Ces chiffres ne reflètent que partiellement les réalités du marché de l'emploi des pays d'Afrique subsaharienne francophone. En effet, au-delà du chômage, ces pays restent marqués par une prédominance de l'économie informelle et une tendance à un sous-emploi massif qui en général ne garantissent pas, ou garantissent faiblement, l'accès à une protection sociale correcte et aux infrastructures et prestations publiques.

4. Un sous-emploi massif et un secteur informel prédominant¹⁷

Le sous-emploi se caractérise par une sous-utilisation de la capacité productive de la population employée. Il est représenté soit par le temps partiel subi, soit par le cumul de plusieurs emplois¹⁸.

Le sous-emploi en Afrique subsaharienne francophone est étroitement corrélé à la vulnérabilité des travailleurs, particulièrement des femmes et des jeunes, qui, face au manque d'opportunités d'emplois décents et à la faiblesse des systèmes de protection sociale, sont contraints de cumuler plusieurs emplois dont chacun pris individuellement ne permet pas d'assurer un revenu suffisant pour vivre, même très modestement.

Avec plus de 60 pour cent des travailleurs vivant avec moins de 2 dollars par jour en 2008, le taux de travailleurs pauvres en Afrique subsaharienne est le plus important dans le monde (BIT, 2011). Par ailleurs, ce taux est plus important pour les femmes, avec un écart moyen de 7 pour cent par rapport à celui

¹⁷ Lire sur ce sujet *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne*, sous la direction de F. Lapeyre et A. Lemaître (Paris, Academia-L'Harmattan, 2014).

¹⁸ La dix-neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail d'octobre 2013 définit le sous-emploi comme étant lié au temps de travail et regroupant toutes les personnes en emploi qui, durant une courte période de référence, souhaitaient travailler davantage d'heures, dont le temps de travail effectué, tous postes de travail confondus, était inférieur à un seuil d'heures spécifié et qui étaient disponibles pour faire davantage d'heures si la possibilité existait de travailler. La définition du BIT caractérise le sous-emploi visible par un nombre d'heures de travail insuffisant, reflétant une durée du temps de travail inadéquate; les autres formes de sous-emploi (parfois qualifiées de sous-emploi invisible) se caractérisent par un revenu horaire insuffisant, le cumul d'emplois, un mauvais emploi des compétences professionnelles reflétant une productivité du travail inadéquate.

des hommes. On retrouve également un écart positif pour les jeunes, avec en moyenne un taux supérieur de 5 points de pourcentage (BIT, 2011).

Beaucoup des travailleurs vulnérables sont dans l'économie informelle. Les enquêtes disponibles visant à quantifier le phénomène (enquêtes périodiques auprès des ménages, enquêtes sur l'emploi, etc.) fournissent des données lacunaires et insuffisamment précises. Cela tient à la nature même de l'informalité, dont les contours sont mouvants et qui recouvre des situations économiques, professionnelles et sociales extrêmement variées.

L'emploi informel se caractérise en effet par une grande diversité des statuts des actifs: les travailleurs et unités économiques peuvent être des salariés, des travailleurs travaillant pour leur propre compte, des employeurs, des travailleurs familiaux, etc. Cette grande hétérogénéité renseigne également sur la multiplicité des activités de l'économie informelle (commerce, transports, services, etc.).

Il existe cependant certaines caractéristiques communes au secteur informel entre les pays d'Afrique subsaharienne francophone:

- un ensemble massivement composé de micro-unités et d'auto-emploi qui représente un maillon essentiel de l'économie urbaine, avec en moyenne une unité de production informelle (UPI) par ménage;
- une grande précarité des conditions d'activité: locaux inadaptés, nonaccès aux principaux services publics (eau, électricité, téléphone);
- une faible rémunération et une absence de protection sociale pour les personnes qui y travaillent (les normes légales régissant la durée du travail ne sont pas adoptées).

Malgré l'absence de définition universellement acceptée (ou considérée comme exacte) de l'économie informelle, il existe un consensus sur le fait que ce concept révèle l'importante vulnérabilité des travailleurs et unités économiques, qui connaissent des désavantages plus ou moins importants selon le contexte national, urbain ou rural (BIT, 2014).

D'après le rapport de l'UEMOA (2002) pour ses pays membres¹⁹, 51 pour cent des emplois dans le secteur informel étaient occupés par des femmes, mais il s'agit à plus de 60 pour cent d'emplois précaires. Les jeunes (moins de 26 ans) représentaient un peu plus du tiers des actifs informels et occupaient surtout des emplois dépendants (apprentis payés ou non, aides familiaux). Il s'agit en majorité de jeunes qui n'ont pas réussi leurs études, à la recherche d'une insertion professionnelle.

¹⁹ Les pays membres de l'UEMOA sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Les normes légales régissant la durée du travail n'ont pas cours dans l'emploi informel. Ainsi, si un quart des actifs (27 pour cent) travaillaient moins de 24 heures, ils étaient près de la moitié à effectuer plus de 48 heures de travail par semaine.

Dans les pays membres de l'UEMOA, on note que le revenu moyen du secteur informel était supérieur au salaire minimum. Mais il existe de fortes disparités dans ces rémunérations: la moitié des actifs du secteur informel gagnaient moins du tiers du revenu moyen (enquêtes auprès des UPI réalisées entre la fin 2001 et 2003).

Toujours selon la même étude, les UPI exerçant dans des activités marchandes généraient plus de 2,3 millions d'emplois, confirmant que le secteur informel est de loin le premier pourvoyeur d'emplois en milieu urbain, même s'il s'agit massivement de micro-unités (1,53 personne par UPI en moyenne).

Ce secteur est également caractérisé par la faiblesse ou l'absence de capital dans le processus de production.

Les principales sources de financement du capital sont l'épargne, le don ou l'héritage (entre 65 et 95 pour cent de la valeur du capital). Les autres modes de financement, tels que le microcrédit et le crédit bancaire, restent rares, d'autant plus que les travailleurs et UPI ne bénéficient généralement pas de la sécurité de leurs droits de propriété, ce qui complique leur accès au capital et au crédit.

SECTION 2

L'émergence progressive de la priorité donnée à l'emploi dans les politiques nationales, toile de fond de l'évolution du rôle des SPE

I. Un intérêt croissant pour la promotion de l'emploi

L'histoire des services publics de l'emploi (SPE) d'Afrique francophone comporte de nombreuses similitudes avec celle des autres régions du monde, et plus particulièrement des pays à faibles revenus. Elle est jalonnée par la succession de crises qui ont marqué l'économie de la planète au cours des soixante dernières années et qui ont ainsi transformé profondément la vision de l'emploi au sein de la communauté internationale.

Devant les difficultés à résoudre durablement les questions du sous-emploi, du chômage et de leurs conséquences sociales, les réflexions engagées par les pouvoirs publics des pays en voie de développement avec l'appui de leurs partenaires de la coopération internationale, et singulièrement celui de l'OIT, ont abouti à faire quatre constats majeurs: i) une croissance économique même forte ne permet pas de créer par elle-même un nombre suffisant d'emplois permettant de répondre aux besoins des entreprises et des populations; ii) la réduction de la pauvreté est étroitement corrélée à l'évolution quantitative et qualitative de l'emploi; iii) le rôle des SPE ne peut pas se limiter au placement, il doit s'élargir à des fonctions d'information et d'intervention sur le marché du travail au moyen de programmes spécifiques ciblés sur les catégories les plus fragiles de la population active; iv) l'emploi est un domaine politique et technique spécifique au même titre que l'éducation ou la santé, et doit faire l'objet d'un cadre national formalisé.

L'évolution historique de cette approche de la question de l'emploi en Afrique peut être, très schématiquement, regroupée en quelques étapes caractéristiques des questions que soulevaient les acteurs du développement et des réponses qu'ils tentaient d'y apporter. Ces étapes constituent autant de paliers significatifs des changements apportés dans le rôle et le statut des SPE²⁰, qui les ont conduits à leur situation actuelle.

■ L'emploi est assimilé au placement au cours des années post-indépendance

Au cours des deux décennies qui ont suivi l'indépendance, il a d'abord fallu procéder dans l'urgence à des recrutements massifs dans l'administration, et répondre à l'africanisation des emplois des secteurs secondaire et primaire en remplacement des postes rendus vacants par le départ des colons. Les jeunes diplômés, encore peu nombreux à cette époque, pouvaient trouver sans difficultés un emploi dans le secteur public. Les postes de travail offerts par les employeurs privés étaient considérés comme peu attractifs comparés aux avantages de la fonction publique.

L'économie à dominante informelle, agricole, forestière et minière, mobilisait au gré de ses besoins la main-d'œuvre locale sous-scolarisée pour exécuter des tâches sans qualification.

L'intervention de l'Etat sur le marché du travail se limitait alors aux activités de placement pour les besoins de sa propre administration et ceux des entreprises nationales. Cette fonction était prise en charge par des services de main-d'œuvre des administrations centrales des ministères du Travail ou par des cellules de recrutement d'autres départements ministériels.

Cependant, les premières difficultés de gestion du marché du travail sont rapidement apparues. La demande d'emploi répondant aux critères de l'administration était peu nombreuse et concentrée dans quelques zones urbaines dotées d'établissements d'enseignement, tandis que d'autres régions où des postes étaient à pourvoir n'étaient pas assez attractives en raison de leur niveau de développement ou posaient des problèmes d'accès. En outre, les services de recrutement dispersés entre plusieurs structures ministérielles – et concurrentes – ont dû faire face à des afflux de candidatures qui, dans leur grande majorité, ne correspondaient pas aux qualifications recherchées. La nécessité de centraliser le recensement et la mise en relation des offres et des demandes d'emploi disponibles dans un même organisme public a fini par s'imposer, à l'instar de ce qui se faisait dans la plupart des pays industrialisés.

²⁰ Source: Camille Moutè à Bidias: *L'emploi en Afrique au sud du Sahara. Que faire?* (Yaoundé, Ifrikiya, 2009).

Ainsi, en 1953, l'OMOCI, créé en Côte d'Ivoire, a été chargé de la répartition de la main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire. Au Mali, l'OMO a vu le jour en 1960; rebaptisé ONMO en 1961, il voit ses missions élargies à des activités de perfectionnement et de recyclage des employés de bureau pour répondre aux besoins de l'administration. Au cours de cette période, l'émergence sur la scène internationale des Etats africains nouvellement indépendants se traduit dans le domaine de l'emploi par la ratification de conventions de l'OIT. C'est ainsi que la République centrafricaine (RCA) en 1964 et la République démocratique du Congo (RDC) en 1969 ont ratifié la convention n° 88 sur les services de l'emploi et que Madagascar et le Sénégal ont ratifié en 1966 la convention n° 122 sur la politique de l'emploi.

Il faut également observer que la question de l'emploi demeure considérée sous l'angle du placement de la main-d'œuvre. La promotion de l'emploi ne se posait en effet pas encore dans un contexte où la préoccupation dominante était de pourvoir des postes vacants. Par ailleurs, les nouveaux Etats étaient confrontés à d'autres problèmes immédiats et sensibles tels que la scolarisation, la santé des populations, la sécurité territoriale et le développement de leur économie.

■ **Le placement confronté aux programmes d'ajustement structurel des années 1970 et 1980**

La crise qui a suivi les chocs pétroliers des années 1970 a lourdement frappé les jeunes Etats, qui ont dû se tourner vers le FMI et la Banque mondiale pour rééquilibrer leurs économies lourdement endettées. Les plans d'ajustement structurel (PAS) mis en place à la demande de ces bailleurs de fonds ont eu pour conséquence une réduction massive des effectifs de la fonction publique. Les entreprises privées également touchées par les effets de la récession ont dû licencier. Malgré la montée du chômage, la question de son traitement était absente des PAS. Les services de main-d'œuvre, qui n'étaient pas préparés à ce retournement du marché du travail, se sont trouvés débordés, alors même que les politiques de réduction des dépenses publiques excluaient le renforcement de leurs capacités. Le projet de «promouvoir le plein-emploi, productif et librement choisi», selon les termes de la convention n° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi, n'était pas encore dans les agendas des gouvernements, de sorte que, au cours de ces années, seuls le Cameroun en 1970 et la Mauritanie en 1971 ratifièrent cette convention.

■ **L'emploi devient une préoccupation majeure des Etats au début des années 1990**

A la fin des années 1980, les effets sociaux des PAS ayant montré leurs limites, y compris du point de vue économique, ont conduit à la prise en considération

de l'emploi dans les programmes de la Banque mondiale et du FMI²¹. Cette nouvelle conception des PAS a remis à l'ordre du jour l'exigence d'une approche de la lutte contre la pauvreté et du développement orientée sur la priorité donnée à l'emploi, telle que prônée par l'OIT dès 1969²². Elle se concrétisera en 1989 par l'organisation au Kenya d'un colloque tripartite sur l'emploi et l'ajustement structurel en Afrique.

Cette orientation dite de «la dimension sociale de l'ajustement structurel» aboutira à de nouvelles créations de SPE comme l'ONEMO au Congo (1985), le FNE au Cameroun (1990), l'ONAPE au Tchad (1992) et l'ANPE du Niger (1996). Dans le même temps, d'autres pays réformeront leurs offices de main-d'œuvre des années 1960 pour élargir davantage leurs compétences à l'emploi. C'est ainsi que l'ONEMO du Mali est devenu en 1984 l'ONMOE, et que celui de la Côte d'Ivoire s'est réorganisé au début des années 1990 pour devenir l'AGEPE.

Au-delà des spécificités propres à chaque pays, la lecture des textes fondateurs de ces différents SPE fait apparaître clairement une volonté commune des Etats de ne pas limiter leurs missions au seul placement et de se doter, à travers eux, d'instruments d'information et d'intervention sur le marché du travail. Les attributions des SPE s'étendent désormais à l'exécution de programmes publics d'insertion, de réinsertion, de promotion et de création d'emploi, ainsi qu'à la tenue et à la publication de statistiques et d'informations destinées à assurer la transparence du fonctionnement du marché du travail auprès de ses acteurs. Du point de vue de leur statut, les législateurs de la plupart des pays retiendront la formule de l'établissement public autonome. Ce statut, qui leur confère une plus grande souplesse de gestion et une meilleure réactivité, permet aux SPE de s'adapter aux évolutions nationales et locales de la situation de l'emploi en répondant plus efficacement aux besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi.

Cependant, le développement de l'emploi était encore considéré comme la résultante d'un ensemble d'actions relevant des orientations et programmes des différents départements ministériels concernés par le développement économique et social. Cette situation n'était pas sans conséquences sur le positionnement des nouveaux SPE, qui devaient trouver leur place dans un contexte de dispersion des initiatives, alors même que leur rôle d'acteur central sur le marché du travail, de par leur mission d'intermédiation, n'était pas encore suffisamment connu.

²¹ Réunion de haut niveau entre le BIT et les institutions de Bretton Woods sur l'emploi et les adaptations structurelles, Genève, 1987.

²² Lancement du Programme mondial pour l'emploi à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OIT.

■ A partir des années 1995, l'emploi s'affirme progressivement comme une priorité politique

Plusieurs initiatives de haut niveau vont promouvoir l'idée que l'emploi doit être considéré comme un levier stratégique pour surmonter les crises économiques, soutenir le développement et combattre la pauvreté.

En 1995, à l'issue du Sommet mondial des Nations Unies sur l'emploi et le développement social, les nations du monde proclament: «Nous nous engageons à favoriser la réalisation de l'objectif de plein-emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales²³...»

Par la suite, la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies de l'an 2000 va inviter l'OIT à élaborer une stratégie internationale pour promouvoir l'emploi productif et librement choisi. Elle se traduira, en 2003, par l'adoption d'un Agenda global pour l'emploi qui met notamment l'accent sur le rôle des SPE pour réguler le marché du travail et favoriser l'accès à l'emploi.

Les Etats membres de l'Union africaine feront leur cette initiative et prendront à leur tour la décision d'organiser à Ouagadougou, en septembre 2004, un sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement consacré à la réduction de la pauvreté. Pour atteindre cet objectif, ils décideront de donner une place centrale à l'emploi dans leurs politiques nationales.

«Le contexte économique de la fin des années 2000 et début 2010 marqué par la financiarisation accrue de l'économie, la progression des déséquilibres sociaux et économiques ainsi que l'instabilité a rappelé aux décideurs politiques que l'emploi devait être considéré comme l'objectif premier des politiques économiques et sociales²⁴.»

En juin 2009, la Conférence internationale du Travail adoptera un texte intitulé «Surmonter la crise; un pacte mondial pour l'emploi». La Commission sociale de l'emploi et de la politique sociale de l'OIT soulignera ensuite le rôle important joué par les SPE pour atténuer les effets sociaux des crises économiques et leur contribution à la régulation des marchés du travail.

En décembre 2009, une rencontre de haut niveau se tiendra à nouveau à Ouagadougou pour réaliser un inventaire des mesures prises et établir une feuille de route afin de mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi, grâce à des mesures spécifiques par pays conçues pour les mandants tripartites africains de l'OIT.

²³ Déclaration de Copenhague, engagement numéro 3.

²⁴ *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi* (Genève, BIT, 2012), introduction.

Depuis la tenue du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Ouagadougou, neuf pays concernés par la présente étude ont créé des ministères de l'Emploi et élaboré des politiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle, assorties de plans d'action pour leur mise en œuvre. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, de Djibouti, du Gabon, du Mali, de Madagascar, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire. Trois autres ont engagé un processus de formalisation d'une politique nationale de l'emploi (PNE): le Tchad en 2011, le Congo en 2012 et le Sénégal en 2015.

Parallèlement, la convention n° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi a été ratifiée en 2006 par la RCA, en 2009 par le Burkina Faso, en 2012 par le Togo et en 2014 par Djibouti.

II. De la perte du monopole de placement au rôle d'acteur pivot du marché du travail, le renforcement du SPE

S'il est évident que le choix des gouvernements de mettre l'emploi au centre de leurs priorités politiques est une décision majeure plaidant pour le renforcement des SPE, cette décision a également eu pour conséquence de modifier leur positionnement sur le marché du travail. Le passage de la situation de monopole du SPE en matière de placement, en réalité plus théorique que réelle, à celle d'acteur central du marché du travail en relation avec de multiples partenaires publics et privés, s'il a été perçu dans un premier temps comme un signe d'affaiblissement du SPE par réduction de ses prérogatives, s'est en fait révélé être un facteur de renforcement de son rôle.

En effet, face à l'immensité de la tâche et des défis à relever, les SPE ne peuvent à eux seuls répondre de manière satisfaisante aux besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi, et ce d'autant que dans les pays considérés ils disposent de moyens limités. Dans ces conditions, tout en cherchant à accroître leurs capacités d'intervention par l'obtention de moyens accrus, une meilleure couverture territoriale et des personnels mieux formés, les SPE ont noué de multiples partenariats qui, du fait de leur positionnement institutionnel et de la légitimité qui est la leur en matière d'intermédiation, les ont placés de facto comme acteurs pivots des interventions volontaristes des pouvoirs publics visant à réguler le fonctionnement du marché du travail.

Ce nouveau positionnement a conforté le rôle des SPE. Il les a conduits à anticiper davantage les besoins du marché du travail et par conséquent à inscrire leurs activités dans une temporalité de moyen terme en phase avec les priorités nationales en matière d'emploi.

La visibilité nouvelle des SPE induite par ce positionnement les a également amenés à accorder plus d'importance à leur politique de communication, qu'elle

soit interne ou externe – condition même d'une plus grande efficacité par une meilleure perception du sens de leurs interventions et des résultats obtenus.

1. L'intégration aux PNE par la planification stratégique

Les PNE permettent aux SPE d'inscrire leurs interventions dans un cadre stratégique global clarifié, analysant de manière quantitative et qualitative le contexte national en matière d'emploi, fixant les objectifs à atteindre par étapes successives et les voies retenues pour y parvenir.

Cette nouvelle approche implique un renforcement de leurs capacités en matière de pilotage stratégique. La réalisation des missions renouvelées des SPE a d'autant plus d'atouts pour réussir qu'elle s'inscrit dans un dispositif de management cohérent, efficace, contrôlé et construit en concertation avec les institutions en charge de la gouvernance de la PNE.

Une telle démarche ne peut se résumer à des préoccupations opérationnelles à court terme. Il s'agit au contraire de formaliser une vision globale avec des ambitions réalistes en tenant compte: i) de l'environnement; ii) des forces et faiblesses du SPE; iii) de l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis; iv) des résultats attendus et des capacités d'en assurer le suivi et le contrôle; v) des risques encourus.

La mise en place d'un pilotage stratégique ne se décrète donc pas. A l'instar des PNE, elle se construit par une réflexion collective et nécessite le plus souvent l'intervention d'une expertise externe.

Plusieurs SPE sont déjà engagés dans cette démarche par la formulation et l'adoption d'un plan stratégique de développement (PSD): l'ANPE du Mali (2008), l'ANPE du Burkina Faso (2014), l'ANEFIP à Djibouti (2014), l'AGEPE en Côte d'Ivoire (2015), l'ANPEJ au Sénégal (2015), l'ANPE du Togo (2013). Dans la toute dernière période, la formulation des PSD s'est appuyée sur la méthodologie de la gestion axée sur les résultats (GAR). C'est le cas du Sénégal et de la révision du PSD de l'ANPE du Mali (2015). L'utilisation de cette méthodologie illustre une volonté d'aller au-delà des déclarations d'intention et de faire du PSD le document de référence pour le pilotage du SPE et l'évaluation de ses performances.

L'affichage officiel d'orientations et de priorités sur un horizon de moyen terme du SPE constitue un élément de transparence vis-à-vis de tous ses partenaires. Il participe de son positionnement institutionnel sur le marché du travail et s'inscrit nécessairement dans sa politique de communication.

2. La communication institutionnelle pour entretenir la visibilité des actions des SPE

La mobilisation des parties prenantes à toutes les phases du processus d'élaboration de la PNE, à condition qu'elle ne soit pas que formelle, permet

de mieux comprendre la nature des difficultés et des défis à relever. Elle aide aussi à clarifier les responsabilités et contributions respectives des acteurs pour la réussite du projet. Au fur et à mesure du déroulement du processus d'élaboration et de suivi de la PNE, l'acquisition progressive d'une culture technique sur l'emploi se développe et facilite le renforcement des capacités du système d'acteurs, notamment du point de vue de la compréhension des missions des SPE et de l'évaluation de leurs performances.

Par exemple, la fonction de conception et de coordination centrale des ministères en charge de l'emploi et de leurs administrations centrales s'en trouve mieux comprise, tout comme les forces et faiblesses des dispositifs d'intervention sur le marché du travail et les conditions de leur réussite, ou encore les règles de coopération entre les acteurs, en particulier celles des SPE et de leurs partenaires directs.

A l'appui de ce processus, des activités ciblées de renforcement des capacités des parties prenantes à la politique de l'emploi permettent de transformer positivement le regard qu'elles portent sur les SPE. Les services de l'emploi ont en effet intérêt à ce que l'attention portée à leur rôle se maintienne, y compris par le débat, et soit considérée comme un véritable baromètre de leur positionnement institutionnel.

Cela implique en retour pour les SPE la mise en place d'une stratégie de communication élaborée et suivie. La prise en compte de cette dimension se concrétise aujourd'hui par la mise en ligne sur le Web de onze sites électroniques spécifiques aux SPE de la région. Un certain nombre d'entre eux accordent une place importante à la communication sur leurs missions et réalisations. C'est le cas par exemple des SPE du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et de la Côte d'Ivoire. La prise de conscience que les rapports et bilans d'activité périodiques ne sont pas une formalité administrative imposée mais un acte de communication porteur de l'image de l'établissement fait également partie des évolutions perceptibles dans le contenu et la forme des supports d'information (par exemple au Bénin). Dans le cadre des relations avec les institutions de tutelle et les conseils d'administration, ils sont un élément incontournable de dialogue et de communication. Ils le sont également en interne par rapport à leurs personnels, qui doivent tous être mobilisés dans la même direction autour d'une stratégie commune et d'objectifs partagés.

Enfin, le recours aux médias et la participation à des manifestations sur l'emploi deviennent des pratiques de plus en plus courantes aux différents échelons territoriaux des SPE. Ces manifestations, sous la forme de forums, de foires de l'emploi, combinant information et mise en relation d'employeurs et de chercheurs d'emplois potentiels, concourent à donner plus de visibilité au SPE par rapport au grand public, facilitent les rencontres entre les professionnels du domaine et par voie de conséquence les partenariats du SPE.

3. L'éclosion du partenariat

Si les nombreuses opérations de communication institutionnelle engagées ces dernières années par les SPE de la région témoignent d'une préoccupation de plus en plus affirmée de s'ouvrir à l'extérieur, de faire connaître et de légitimer leur rôle d'opérateurs publics majeurs en matière de promotion de l'emploi, l'observation de leurs pratiques récentes dans ce domaine démontre que leur objectif va au-delà de simples opérations de communication et vise de plus en plus la recherche de véritables collaborations opérationnelles avec des acteurs publics ou privés intervenant sur le marché de l'emploi.

Cette tendance est confirmée par les réponses des SPE de la région étudiée à l'enquête 2014 de l'AMSEP²⁵. A la question de savoir quels sont les changements importants des SPE intervenus depuis 2011 ainsi que ceux qui devraient intervenir à court et moyen termes, parmi les sept domaines proposés, le développement de partenariats et de réseaux de coopération est cité unanimement par les treize répondants. Il constitue une des trois plus importantes évolutions perçues par les SPE, les concernant à égalité de réponses avec l'amélioration des services aux clients et la gestion des mesures actives.

■ A l'origine: le renforcement des coopérations en matière d'emploi dans le secteur public

Au fur et à mesure que les questions relatives à la promotion de l'emploi ont pris une place plus importante dans les priorités des gouvernements, les pouvoirs publics ont cherché à améliorer l'efficacité de leurs SPE. A cet effet, les autorités compétentes se sont adressées à des organismes d'études nationaux et internationaux pour réaliser des diagnostics sur les forces et faiblesses de leurs dispositifs d'intervention sur le marché de l'emploi, assortis de propositions pour améliorer leurs performances. Quels que soient leurs auteurs, ces diagnostics ont unanimement souligné le manque de coordination des services de l'Etat en matière de soutien à l'emploi et de lutte contre la pauvreté.

Pour remédier à cette situation, les départements ministériels en charge de l'emploi ont d'abord incité les services qu'ils supervisaient à renforcer leurs collaborations réciproques, notamment en les formalisant par des procédures bien identifiées. C'est ainsi que les services publics en charge de l'intermédiation, les fonds chargés du financement de programmes et les centres de formation professionnelle placés sous leur autorité ont été invités à se rapprocher pour améliorer leurs résultats.

²⁵ Enquête AMSEP 2014, questions 902 et 904.

Plus récemment, les travaux d'élaboration des PNE engagés dans le prolongement de la Déclaration de Ouagadougou ont non seulement renforcé le caractère impératif de cette coopération inter-services, mais aussi établi le constat que ces coopérations devaient être élargies à d'autres départements ministériels qui sont parties prenantes des questions de développement concernant l'emploi et la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les SPE ont été encouragés à prendre contact, en lien avec leurs ministères de tutelle, avec de nombreux organismes publics relevant du plan, des grands travaux, de l'agriculture, de la jeunesse, de la promotion des femmes.

De ce point de vue, on peut considérer que l'ouverture des SPE d'Afrique subsaharienne au partenariat a commencé avec les services des Etats et sous leur impulsion.

Dans les chapitres suivants de cette étude, l'analyse des relations partenariales des SPE dans le cadre de leurs activités principales montrera que le secteur public reste, dans ses différentes composantes, leur principal partenaire pour renforcer l'impact de leurs interventions sur le marché de l'emploi.

■ **Plus récemment, une tendance affirmée à l'ouverture à des partenariats privés et associatifs**

Comme le montre le schéma ci-dessous²⁶, les rapporteurs de l'enquête 2014 de l'AMSEP, tout en faisant le constat que le partenariat des SPE reste encore concentré sur les établissements publics dans toutes les régions du monde, relèvent que l'Afrique est la région où l'ouverture aux partenariats privés et associatifs est proportionnellement la plus fortement exprimée.

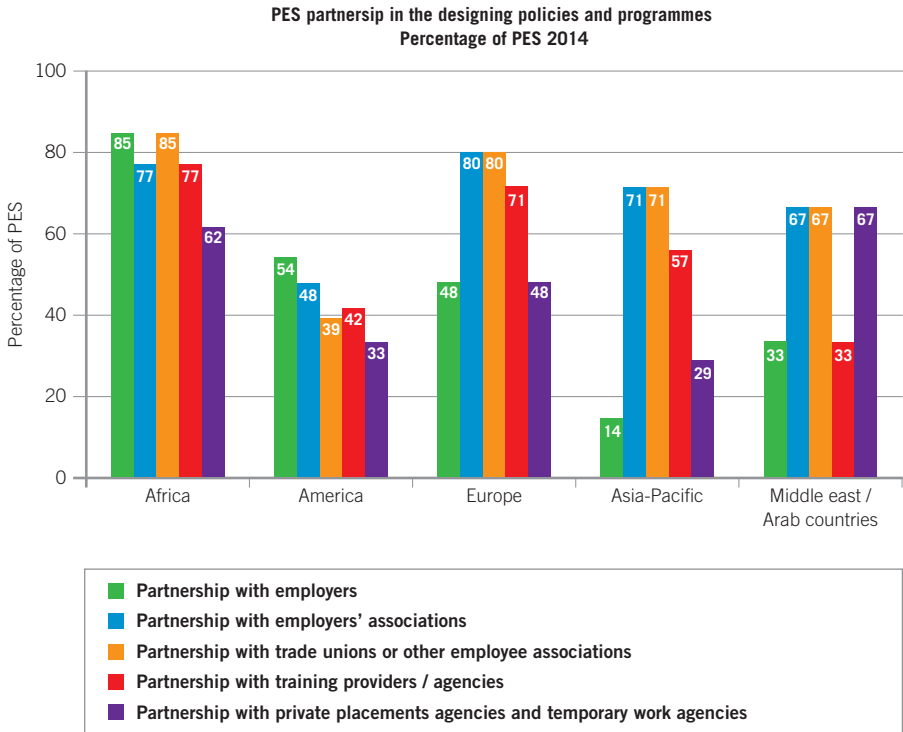
Cette ouverture, variable selon les pays, est fonction des opportunités et des volontés.

Les chapitres de ce document consacrés aux services aux usagers, aux programmes de mesures actives et à l'information sur le marché du travail font de nombreuses références à des coopérations externes développées dans ces trois domaines, démontrant ainsi que l'ensemble des activités des SPE sont concernées.

C'est ainsi que les coopérations des SPE, d'abord concentrées sur le secteur public, s'étendent progressivement à de nombreux autres acteurs, notamment: i) des représentants du monde de l'entreprise; ii) des partenaires sociaux; iii) le secteur coopératif et associatif; iv) des agences privées de placement; v) des ONG intervenant sur des projets de promotion de l'emploi; vi) des partenaires nationaux et internationaux du développement engagés dans des actions de coopération bi- ou multilatérale avec leurs gouvernements.

²⁶ Dans *World of PES* (AMSEP, janvier 2015).

Graphique 1: Récapitulatif des partenariats établis par les SPE dans le monde (2014)



Source: World of PES (AMSEP, 2015).

■ La diversité des partenariats poursuit des objectifs complémentaires

Concrètement, la mise en œuvre de ces partenariats prend plusieurs formes qui poursuivent des objectifs complémentaires. La recherche de partenariats peut se faire de manière informelle. Par ailleurs, d'autres actions de relations publiques plus élaborées, de coopérations formalisées avec un ou plusieurs acteurs, qui mettent en place des moyens communs, avec des objectifs bien identifiés et des intérêts partagés, peuvent être regroupées en plusieurs catégories. Pour la commodité de l'exposé, quatre catégories de partenariats sont ici retenues, étant entendu qu'elles ne sont pas exclusives les unes des autres.

- a) **La recherche d'alliances** au sein de réseaux d'acteurs notamment locaux visant à créer des relations de facilitation purement informelles, par exemple avec des médias, des représentants d'administrations, des partenaires

sociaux, des organismes de formation ou encore des agences de placement privées. Ces échanges reposent sur des relations personnelles, sans obligation de résultats et sans formalisation de résultats.

A côté de ces actions de relations publiques, se développent des formes plus élaborées.

b) Des partenariats de proximité visant à rendre les prestations au plus près des usagers cibles. Ces accords sont en général conclus avec des collectivités locales. Le «partenariat décentralisé pour l'emploi» entre l'ANPE du Bénin, des municipalités et l'Etat pour ouvrir des points d'accueil des demandeurs dans les communes est caractéristique de ce type de partenariats, dans lesquels le SPE apporte son savoir-faire et les communes fournissent des locaux. L'ouverture d'une antenne d'information de l'ANPE du Togo au sein de l'université de Lomé procède aussi de cette démarche.

Ces partenariats, qui se développent, répondent aux besoins de densification territoriale des points d'accueil du public. Ils sont particulièrement appropriés dans le contexte africain, où les moyens sont limités et les distances géographiques très importantes.

c) Les partenariats de démultiplication de bénéficiaires, qui prennent des formes assez diverses tout en poursuivant un objectif commun: «faire plus avec l'aide d'autres acteurs». On assiste à leur développement dans tous les domaines d'intervention des SPE d'Afrique.

Concernant par exemple l'emploi salarié, l'objectif est d'accroître significativement le nombre d'insertions dans les entreprises en s'appuyant sur des coopérations formalisées avec des représentants des employeurs, les chambres consulaires notamment. Les événements ponctuels du type journées ou semaines de l'emploi, au cours desquels le SPE mobilise des candidats potentiels et met à disposition des conseillers en contrepartie d'une participation active des employeurs, se pratiquent désormais dans presque tous les pays. Apparaissent aussi des coopérations orientées sur la gestion prévisionnelle de l'emploi, avec des représentants de secteurs professionnels porteurs d'emploi pour lesquels le SPE présélectionne des candidats et finance des formations dans le cadre de mesures gouvernementales. Les initiatives des SPE du Cameroun, du Togo et de la Côte d'Ivoire avec des agences de l'emploi privées, pour faire connaître aux demandeurs d'emploi les opportunités de recrutement offertes par des officines de placement privées, s'inscrivent dans cette démarche.

Ces partenariats de démultiplication de bénéficiaires se développent aussi pour la promotion de l'auto-emploi, comme par exemple dans le programme

MICROPAR entre le FNE au Cameroun et des chefs d'entreprise parrainant des jeunes créateurs.

Lorsque les SPE ont en charge la promotion de travaux HIMO (ONEMO au Congo, ACFPE en RCA), les actions sont mises au point localement en partenariat avec des collectivités locales.

Le chapitre consacré aux activités des SPE dans la gestion des programmes gouvernementaux de promotion de l'emploi par des mesures actives donne un panorama plus précis des formes de partenariat qu'ils développent. L'inventaire des programmes par pays présenté dans cette partie de l'étude permet de mesurer la proportion des projets s'appuyant sur des coopérations avec d'autres acteurs, et constitue un indicateur du degré d'ouverture des SPE au partenariat. Cette revue des programmes montre également que, à quelques exceptions près, la gestion des mesures actives de promotion de l'emploi les plus anciennes ne repose le plus souvent que sur des opérateurs publics, alors que les programmes plus récents font appel, dans leur grande majorité, à des montages multipartenariaux.

d) Les partenariats d'innovation se développent également de manière très sensible dans les SPE d'Afrique subsaharienne. Ils visent à s'ouvrir à de nouvelles prestations, par exemple la formation de conseillers de l'ANPE du Togo à la méthode GERME²⁷ pour l'accompagnement de projets d'auto-entrepreneurs et surtout l'ouverture de la première Cité des métiers d'Afrique à Lomé²⁸. On assiste aussi à de nombreux échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les SPE de la région, notamment par l'intermédiaire du fonds de coopération de l'AMSEP.

■ Une évolution irréversible

L'émergence du partenariat dans le management des SPE d'Afrique est une tendance forte de leur évolution récente qui traduit une nouvelle vision de leur rôle par eux-mêmes et par leurs partenaires.

L'idée est maintenant acquise que la stratégie la plus appropriée pour répondre aux immenses défis du chômage et de la pauvreté en Afrique subsaharienne n'est pas de maintenir à tout prix le monopole d'intervention des SPE sur le marché du travail mais de renforcer leur positionnement institutionnel au centre d'un réseau d'acteurs, de façon à créer les synergies qui leur permettront de faire plus et mieux avec les autres parties prenantes de la promotion de l'emploi.

²⁷ Gérer mieux mon entreprise, méthode didactique diffusée avec le soutien de l'OIT.

²⁸ Cette plateforme multipartenariale est présentée au chapitre orientation et accès à la formation professionnelle.

SECTION 3

La relation client, fil conducteur de la modernisation des activités d'intermédiation

La plupart des services publics de l'emploi (SPE) d'Afrique anciens ou nouvellement créés se sont inscrits, à des degrés divers, dans l'ensemble des mouvements qui affectent leurs homologues des sociétés industrielles, en lien avec les évolutions du marché du travail précédemment évoquées.

Le fil conducteur commun à l'ensemble de ces SPE, avec des rythmes et des résultats différenciés en fonction de leur situation propre et du contexte national dans lequel ils évoluent, est la recherche d'une meilleure performance par la délivrance de services de meilleure qualité tant aux demandeurs d'emploi qu'aux employeurs. C'est particulièrement vrai pour ce qui constitue le cœur de métier de leur mission qu'est le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi.

Evidemment, beaucoup reste à faire et c'est d'ailleurs pourquoi cette fonction première des SPE fait l'objet de griefs récurrents, au demeurant très souvent fondés. Mais qu'il soit permis de citer d'emblée, avant d'approfondir l'analyse, quelques réussites pour souligner la trajectoire de réforme dans laquelle sont engagées ces institutions. C'est par exemple le FNE qui, au Cameroun, a lancé dès 2009 une démarche qualité se traduisant par une charte qualité connue des agents et affichée sur chaque site à destination des demandeurs d'emploi et des employeurs, par la formalisation d'un référentiel qualité, ainsi que par l'élaboration de plusieurs outils (guide d'observation et questionnaires demandeurs d'emploi et employeurs). Cette démarche, particulièrement novatrice dans la région, a eu des incidences fortes sur le contenu des services et la professionnalisation des agents.

Cette préoccupation de qualité du service est également visible à l'AGEPE de la Côte d'Ivoire, à l'ANPE du Bénin et à celle du Togo dans l'agencement de leurs locaux, conçus pour un accueil amélioré de leur clientèle. La mise en place de supports de communication avec une présentation claire et attractive de leur offre de services participe de cette même démarche, tout comme la formation de leurs agents à la relation client. Au Gabon, l'ONE a élaboré un manuel des procédures dont l'objectif est d'améliorer le fonctionnement des agences.

Au-delà de ces exemples et de ce qu'ils disent des évolutions en cours, l'examen plus détaillé des relations entre employeurs et demandeurs d'emploi dans le cadre de la mission de placement montre que les services peuvent être regroupés en quatre catégories qui sont:

- ▶ les services directement liés aux opérations de mise en relation entre l'offre et la demande d'emploi disponibles sur le marché du travail;
- ▶ les services relatifs à l'information des particuliers sur le marché du travail;
- ▶ l'accompagnement de projets professionnels et d'opérations de recrutement;
- ▶ l'orientation et l'accès à la formation professionnelle.

Cette distinction, retenue ici pour les besoins de l'étude, est purement conventionnelle, et il va de soi qu'il n'y a pas de frontière entre ces catégories de services, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres mais très souvent complémentaires. Deux modalités prévalent désormais pour la délivrance de ces services puisque, parallèlement aux traditionnels services de proximité, et pour partie en complément, se sont développés des services à distance. L'analyse qui suit s'articule autour de ces deux modalités.

I. Une offre de services encore largement de proximité, avec des améliorations qualitatives mais des moyens limités

La totalité des services offerts par les SPE d'Afrique francophone est, en principe, disponible dans toutes leurs antennes locales ou régionales et, par ailleurs, les employeurs peuvent également bénéficier de la visite d'un représentant de l'agence pour lui faire part de leurs besoins en recrutement.

Par nature, l'accès aux prestations de proximité aussi bien pour les demandeurs d'emploi que pour les employeurs est d'abord fonction de la densité du réseau des agences locales. Or, du fait d'une insuffisance de moyens matériels et humains, aggravée par les difficultés de mobilité dans des pays dont certains sont parfois très étendus ou/et dotés d'équipements et de moyens de transport réduits, les points d'implantation restent limités aux grandes agglomérations et ne sont guère accessibles à la population des zones rurales.

Pour combler ce déficit important de moyens, quelques pays se sont engagés dans le développement de dispositifs de délocalisation de tout ou partie de leurs services sous forme de partenariats avec des communes géographiquement éloignées des agences locales du SPE. Cette collaboration peut prendre la forme d'une mise à disposition par la commune d'un local et/ou de personnel, ou encore d'une permanence de conseillers du SPE pour rencontrer les usagers et leur fournir les principaux services: par exemple, au Mali, les «kiosques» de l'ANPE dans la banlieue de Bamako; au Bénin, les «points focaux emploi» ouverts dans les 77 communes du pays dans le cadre d'une collaboration entre l'ANPE et les mairies. Au Sénégal, la réforme en cours du SPE s'inspire de l'expérience malienne en prévoyant de renforcer l'action de la nouvelle ANPEJ dans les territoires par la création d'une cinquantaine de «cellules accueil emploi».

Nonobstant ces questions de moyens qui sont examinées plus loin, des appréciations de nature qualitative peuvent être portées en fonction des différentes prestations selon leur catégorie définie plus haut.

1. La mise en relation entre employeurs et demandeurs

Ces services ont pour fonction d'organiser ou de faciliter la rencontre entre des employeurs qui ont des postes de travail à pourvoir et des candidats potentiels.

■ Des procédures d'enregistrement essentiellement manuelles

La modalité dominante d'enregistrement des offres et demandes d'emploi reste la démarche directe auprès des antennes régionales ou locales du SPE. Au cours d'un entretien, l'usager et le conseiller de l'agence formalisent les caractéristiques de l'emploi offert ou recherché ainsi que les modalités et conditions d'intervention du SPE. L'entretien se déroule généralement dans sa forme la moins élaborée. Il se traduit par un enregistrement succinct des profils, transcrit sur un document préformaté qui va alimenter des fichiers d'offres et demandes en vue de leur rapprochement. La réussite de l'appariement entre offres et demandes d'emploi exige par conséquent que les informations recueillies soient suffisamment détaillées pour identifier avec un maximum de certitude les compatibilités de profils. Très souvent, pour formaliser de manière fiable les caractéristiques des offres et demandes d'emploi, identifier et décrire le métier concerné, les conseillers des SPE des pays concernés ici ont recours à des classifications nationales des emplois élaborées principalement à des fins statistiques souvent anciennes, et n'ayant pas intégré l'évolution des métiers et des qualifications. Dans ce schéma, la qualification des personnels de ces établissements est la clef de leur efficacité.

Néanmoins, et avec l'aide de la coopération internationale, un certain nombre de SPE, comme ceux du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Mali, du Togo et du Sénégal, développent des outils d'aide à l'entretien²⁹ basés sur un répertoire des principaux métiers et emplois exercés; dans ces pays, l'expérience montre que le développement de ces outils ne se fait pas sans difficultés. Au Togo, l'enregistrement des offres et demandes d'emploi à l'ANPE peut être effectué directement sur un ordinateur par les clients eux-mêmes à partir d'un guide d'enregistrement qui leur est remis – ils sont assistés en cas de besoin par un conseiller. Quant aux outils permettant au conseiller d'évaluer l'employabilité³⁰ des demandeurs d'emploi ou les disponibilités de main-d'œuvre dans une zone géographique donnée, ils sont quasiment inexistants. La disponibilité de telles données nécessite en effet un système d'information sur le marché du travail (SIMT) suffisamment élaboré, ce qui est loin d'être le cas dans la région Afrique en général. Il convient toutefois de noter l'existence d'outils dits de profilage permettant d'évaluer l'adéquation des profils de demandeurs d'emploi à ceux du marché du travail, utilisés par les agences de l'emploi au Cameroun (FNE) et au Bénin (ANPE).

■ Un mouvement vers le renforcement du lien avec les entreprises

Le monopole du placement, longtemps réservé aux SPE, est en recul dans les pays africains passés ici sous revue, à l'instar de ce qui se passe dans le reste du monde. Sur les quatorze pays interrogés par l'AMSEP, seuls cinq ont une législation qui fait obligation aux employeurs de déclarer leurs besoins en main-d'œuvre aux services de l'emploi (Tchad, Congo, RDC, Gabon, Niger). Par contre, l'embauche de main-d'œuvre étrangère doit en général faire l'objet d'un avis préalable du SPE après vérification qu'il n'existe pas de candidats nationaux ayant les compétences requises par l'employeur.

En effet, comme dans la plupart des régions du monde, pour des raisons très diverses, les employeurs sont peu enclins à s'adresser régulièrement au SPE pour recruter: candidatures déjà disponibles, réseaux de recrutement informels, image négative du SPE, manque de disponibilité pour se rendre à l'agence, ou plus simplement méconnaissance des services dont ils peuvent bénéficier. D'où l'importance d'entretenir des contacts réguliers avec les entreprises, d'aller au-devant des employeurs par des programmes de visites ciblées pour connaître leurs prévisions d'embauche à court et moyen termes, identifier leurs besoins en main-d'œuvre, connaître leurs difficultés, présenter

²⁹ Répertoire opérationnel africain des métiers et emplois.

³⁰ Selon l'OIT, l'employabilité est «l'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser et à s'adapter au changement tout au long de sa vie professionnelle».

les services de l'emploi pour établir des collaborations durables. Les visites d'entreprises sont également un levier efficace de formation continue pour les personnels des SPE, qui restent ainsi très au fait de l'évolution des métiers et des tensions sur le marché du travail. Ces activités indispensables de courtage des emplois vacants nécessitent une mobilisation constante de moyens techniques, logistiques et humains que la plupart des SPE d'Afrique francophone ne parviennent pas à réaliser à hauteur des besoins compte tenu de la faiblesse de leurs ressources. Les conseillers, insuffisamment nombreux, sont accaparés par la réception du public et par de nombreuses tâches administratives, et les agences manquent de moyens de locomotion pour se déplacer dans les entreprises, sans compter le temps nécessaire à la préparation, à la rédaction des comptes rendus et au suivi des visites.

L'investissement professionnel continu que requiert cette activité constitue en réalité une variable pour l'ajustement des plannings de travail du personnel, et elle est souvent différée ou supprimée lorsqu'il s'agit de faire des choix pour l'organisation des journées de travail. La première conséquence de cette difficulté à établir des relations suivies avec les employeurs se traduit par la grande faiblesse de la part du marché des offres d'emploi transitant par les SPE.

En réalité, même si la pénétration du marché du travail par les SPE est relativement limitée, sa mesure pâtit d'un outillage statistique inadapté pour mesurer avec un degré de précision suffisant les entrées et sorties sur les marchés nationaux du travail de la région et les rapprocher des flux d'offres d'emploi. La difficulté pour les services de l'emploi et leurs tutelles est en effet de pouvoir s'appuyer sur des bases de données permettant: i) d'avoir une représentation fiable de la situation; ii) de mettre en place des mesures correctives susceptibles d'optimiser la relation avec les entreprises pour développer leur clientèle dans un contexte de pénurie de moyens et d'environnement économique difficile.

En dépit de ces difficultés, c'est souvent cet indicateur qui est utilisé pour apporter une appréciation sur les performances des SPE, de la part tant des pouvoirs publics que des acteurs du marché du travail ou encore des médias, sans compter naturellement leur clientèle, demandeurs d'emploi et employeurs³¹. C'est vrai de manière générale dans tous les pays, mais particulièrement dans ceux d'Afrique. A cet égard, les quelques rares informations disponibles, qu'il

³¹ Il est intéressant de noter ici que, en France, la Cour des comptes, qui est une autorité indépendante, utilise un indicateur de même nature pour apprécier les performances de Pôle Emploi. Dans son rapport intitulé «Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse» paru le 2 juillet 2015, elle estime que Pôle Emploi ne serait «à l'origine directe de la reprise d'emploi, selon les déclarations des demandeurs d'emploi, que dans 12,6 pour cent des cas».

n'est pas nécessaire de rappeler ici tant il existe des doutes sur leur fiabilité, donnent à entendre que le taux de pénétration du marché se situerait entre 5 et 10 pour cent. Si tel était le cas, pour des économies largement informelles, ce taux ne serait pas si bas et serait à mettre en relation avec les mesures réalisées dans les pays développés. En définitive, l'importance de cet indicateur doit être relativisée. Évaluer les SPE sur la seule base de ce critère reviendrait à évaluer leur rôle à l'aune du seul critère du placement, qui, pour être la mission originelle du SPE, n'est désormais plus la seule, et singulièrement dans les pays d'Afrique où, en raison de la part réduite du salariat qui limite de facto l'activité de placement, les activités de promotion de l'emploi ont pris une place prépondérante. Sur le terrain du marché de l'emploi salarié, on peut aussi s'interroger sur de possibles effets pervers de cet indicateur qui met implicitement les SPE en concurrence avec les opérateurs privés de l'intermédiation qui ne sont pas soumis aux impératifs du service public³². Nous relèverons aussi que les SPE d'Europe ont toujours connu des difficultés pour mesurer de manière fiable leur part de marché des recrutements nationaux³³. Cet indicateur a d'ailleurs tendance à s'effacer au profit d'autres critères de mesure de la performance des SPE basés sur leur contribution à l'amélioration de la transparence et de la fluidité du marché du travail. Cette approche s'appuie sur le développement de partenariats opérationnels entre les services nationaux de l'emploi et d'autres opérateurs de l'intermédiation, en particulier privés, pour mutualiser, publier et satisfaire les offres d'emploi qu'ils détiennent³⁴. Dans cette démarche, l'indicateur stratégique n'est plus limité au nombre d'offres recueillies et satisfaites par les agences locales, il englobe l'ensemble des vacances d'emploi, quelle que soit leur origine, qui ont été portées à la connaissance du public par l'intermédiaire du SPE; en ce qui concerne la demande d'emploi, la mesure de la performance porte sur l'ensemble des demandeurs ayant trouvé un emploi dans le cadre de ce dispositif partenarial et pas seulement sur les offres d'emploi gérées par le SPE.

Les politiques nationales de l'emploi (PNE) engagées ces dernières années dans les pays d'Afrique subsaharienne témoignent de l'importance qu'accordent désormais les gouvernements à la création de synergies³⁵ entre le SPE et les principaux acteurs publics et privés intervenant sur le marché de l'emploi. Ces

³² Voir sur ce point et celui des effets du ciblage des publics les analyses de P. Thuy *et al.*: *Le service public de l'emploi dans un marché du travail en mutation* (Genève, OIT, 2001).

³³ Voir l'article de J.-M. Pillon sur l'évolution des indicateurs de performance à Pôle Emploi dans la revue du Centre d'études de l'emploi n° 117, décembre 2014.

³⁴ Voir «Contribution des SPE à la stratégie de l'UE 2020» (www.ec.europa.eu/social).

³⁵ Cet aspect est développé dans la partie de l'étude consacrée aux partenariats.

orientations nouvelles gagneraient à se traduire concrètement dans l'offre de services des SPE par une ouverture vers les services offerts par les partenaires, notamment en matière de diffusion des offres d'emploi³⁶. Dans cette configuration, l'appréciation de la valeur ajoutée des SPE ne devra pas se limiter à leurs parts de marché des recrutements mais devra s'étendre aux résultats obtenus par l'ensemble du réseau d'acteurs qui aura collaboré avec le SPE à la promotion de l'emploi dans le pays.

Une autre traduction de ce manque de moyens dédiés par les SPE à la recherche de partenariats privés est le manque de diversité des emplois offerts par les agences de l'emploi. Les offres d'emploi se limitent souvent à quelques segments captifs du marché tels que les emplois aidés relevant de mesures de la politique active de l'emploi, dont le SPE est l'opérateur désigné par l'Etat, les emplois faisant l'objet d'une demande d'introduction de main-d'œuvre étrangère, ou encore les postes et avis de concours dans la fonction publique. Dans ces conditions, certains SPE concentrent le courtage des emplois pour les besoins de publics particuliers: par exemple, l'ANPE du Burkina Faso, également organisme national de formation professionnelle, se tourne prioritairement vers la recherche d'emplois pour les lauréats sortant de ses promotions, d'autres collectent des emplois principalement auprès de représentations étrangères ou internationales, des ONG, des entreprises multinationales (ANPE Mali, ANEFIP Djibouti).

Toutefois, on observe dans un certain nombre de pays un mouvement en cours des SPE pour développer et améliorer leurs relations avec les entreprises. C'est ainsi que quelques SPE ont réussi à développer des plans de relations entreprises orientés vers des secteurs économiques et des entreprises partenaires porteurs d'emploi, en particulier pour les publics cibles des programmes gouvernementaux (FNE Cameroun, ANPE Bénin et Togo, AGEPE Côte d'Ivoire, ANPEJ Sénégal). Ces stratégies répondent à des préoccupations d'efficience pour optimiser les programmes de visites. L'ANPE du Togo dispose dans son système d'information d'un logiciel permettant une planification des visites d'entreprises en fonction de la saisonnalité du marché de l'emploi. L'ONEM en République démocratique du Congo (RDC) a inscrit la prospection des entreprises dans ses actions prioritaires. Au Cameroun, au Niger, en République centrafricaine (RCA), les SPE ont mis en place une plateforme téléphonique spécialement dédiée aux entreprises et à leurs besoins en matière de recrutement.

³⁶ On notera que quelques SPE, comme le FNE Cameroun, les ANPE Burkina Faso et Togo, explorent cette voie en mettant à la disposition de leurs usagers les coordonnées des officines privées de placement.

En revanche, les pays où les agents des SPE assurent une mission à la fois d'inspection du travail et de prospection des offres d'emploi (comme à l'ONAPE au Tchad) rencontrent de grandes difficultés pour obtenir la collaboration des employeurs. Il est en effet très difficile d'établir à la fois une relation de service et une relation d'autorité et de contrôle. Cette situation affaiblit indéniablement les capacités d'intervention de ces établissements sur le marché du travail et, au final, l'exercice de leurs missions.

■ **Des modalités de mise en relation fondées sur la primauté de l'offre**

La mise en relation entre employeurs et demandeurs d'emploi se fait selon quatre modalités, qui correspondent à trois phases distinctes en fonction principalement des difficultés à pourvoir les offres. La primauté de fait donnée aux besoins en recrutement des entreprises est évidemment le résultat de la situation du marché du travail, qui se caractérise notamment par plus de demandes que d'offres et par un déficit de qualification de la main-d'œuvre.

Ces modalités sont la mise en relation directe à l'agence locale, l'élargissement de la recherche au réseau d'autres agences régionales, la mise à disposition de CV aux employeurs puis la diffusion des offres par d'autres canaux que ceux du SPE.

– ***La mise en relation directe à l'agence locale***

Elle consiste, au cours de l'entretien avec le client (demandeur d'emploi ou employeur), lorsqu'il y a disponibilité immédiate d'offres ou demandes d'emploi dans les fichiers de l'agence, à procéder à la mise en relation directe d'une partie avec l'autre. Cette recherche d'appariement offre et demande peut être facilitée par le recours à l'outil informatique. Les SPE du Cameroun, de la RCA, de la Côte d'Ivoire, de la RDC, du Gabon, du Niger et du Togo utilisent ainsi des logiciels informatiques permettant aux conseillers d'avoir accès à une présélection d'offres ou demandes a priori compatibles enregistrées dans l'agence. Dans les autres pays, l'interlocuteur des clients devra les rechercher manuellement.

– ***L'élargissement de la recherche au niveau régional du SPE***

Quand la recherche au niveau de l'agence locale ne donne pas de résultats, elle peut être complétée par un mécanisme de compensation élargi à d'autres antennes régionales. Cette procédure de diffusion externe se limite le plus souvent aux offres d'emplois qualifiés. Elle est très exceptionnelle pour les demandes. Les SPE ne disposant pas, au niveau national, de réseau informatisé opérationnel des fichiers d'offres et demandes d'emploi permettant aux

conseillers d'une agence de pouvoir accéder aux fichiers d'une autre agence, la transmission des offres et demandes se fait en général par courriel, voire par télécopie, et nécessite l'intervention d'un autre conseiller dans l'agence d'arrivée. C'est une procédure assez lourde, qui allonge les délais de traitement et reste dépendante de la disponibilité des personnels: ONAPE, ANPE Mali, ONEM, ONEMO, ACFPE, ANPE Niger.

– ***La mise à disposition de CV aux employeurs***

Au Bénin, au Cameroun, à Djibouti, au Gabon, en Guinée, au Mali, au Niger, en RCA, au Tchad et au Togo, les employeurs ont la possibilité de consulter des curriculum vitae de demandeurs inscrits à l'agence de l'emploi. Des collaborations de ce type se développent aussi avec des agences privées de placement (RDC et Togo notamment). Cette forme de collaboration public/privé permet d'accroître sensiblement les chances de placement des demandeurs d'emploi. Dans cette configuration, un certain nombre de précautions sont prises, notamment pour garantir la confidentialité des données personnelles des demandeurs d'emploi, mais aussi pour que le SPE ait un retour sur les suites de cette mise en relation. La mise en place de l'aide informatisée au placement au cours de ces dernières années dans un certain nombre de pays est susceptible d'augmenter le recours à de telles pratiques.

– ***Le recours à des diffuseurs extérieurs au SPE pour la mise en relation***

En dernier ressort, les offres d'emploi qui ne trouvent pas de candidatures correspondantes en fichier font l'objet d'une publication directement accessible au public par voie d'affichage dans les agences, ou encore par la diffusion de bulletins périodiques d'offres (Trait d'union, bimensuel du FNE Cameroun). Les médias sont beaucoup utilisés et de plus en plus via Internet. Cette procédure permet de faire venir vers le SPE des candidatures qui ne se seraient pas manifestées spontanément, mais elle nécessite une organisation cohérente (a minima par secteurs professionnels) et une mise à jour de l'affichage des offres³⁷.

■ **La marche vers une généralisation de l'aide informatisée au placement**

Pour effectuer les opérations d'appariement, les conseillers ont besoin d'outils leur permettant d'identifier automatiquement des demandes en fichier correspondant au profil recherché à partir d'une offre, ou des offres en réponse à une demande.

³⁷ L'ONAPE a engagé un atelier interne d'amélioration de l'affichage des offres d'emploi avec l'appui d'APERP (Programme d'appui à la promotion de l'emploi et à la réduction de la pauvreté).

Les pays disposant de systèmes d'information automatisés (Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Mali, RCA, RDC, Sénégal, Togo) utilisent des logiciels permettant aux agences locales d'effectuer automatiquement les mises en relation de profils de demandeurs d'emploi et d'offres compatibles. Les candidatures potentielles sont ensuite soumises à l'avis de l'employeur avant que le candidat soit convoqué pour un entretien d'embauche.

Plusieurs outils informatiques existent, avec des variantes et des niveaux de développement plus ou moins avancés.

Les SPE du Bénin, de la Mauritanie et du Sénégal s'appuient sur une application créée par le BIT, *Accueil Emploi*, qui est un système d'information initialement conçu pour la migration qui s'est ensuite élargi à l'ensemble des opérations d'appariement sur le marché de l'emploi. Cet outil est également utilisé au Cameroun pour son module migration par l'agence de placement internationale du FNE. Les ANPE du Burkina Faso et du Mali ont également pour projet de développer ce module.

A ce stade de son développement, l'outil Accueil Emploi, qui a pour principal mérite d'être assez simple d'utilisation et relativement peu onéreux, a pour fonctionnalités principales: i) l'inscription et la programmation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi; ii) l'enregistrement des employeurs et le suivi de leurs recrutements; iii) l'enregistrement des offres d'emploi nationales (et internationales); iv) le traitement des offres d'emploi en conformité avec l'offre de services des SPE; v) la réalisation de présélections par la recherche de profils de candidats correspondant aux critères de l'offre d'emploi.

Il permet aussi d'éditer: i) les fiches d'inscription des demandeurs d'emploi et d'enregistrement des offres; ii) les CV des candidats; iii) des états statistiques selon des requêtes programmées; iv) des listes de demandeurs d'emploi triés par régions, par métiers; v) des listes de candidats présélectionnés; vi) les offres en cours et traitées.

Cet outil, facilement évolutif, dispose d'un volet de paramétrage qui permet une adaptation rapide et aisée aux différentes organisations et offres de services dans les pays où il est intégré. La base de données est commune à toutes les structures du SPE via un serveur Web.

Accueil Emploi n'est pas le seul outil informatique utilisé par les SPE d'Afrique francophone. Il n'y a d'ailleurs pas d'obligation à ce qu'il le soit, même si, pour certaines activités communes à l'ensemble des SPE de la région, comme celles relatives aux migrations, le recours à une application partagée serait d'une grande utilité.

C'est ainsi que le réseau des agences locales de l'ANPE du Togo s'appuie sur un système d'information spécifique développé en 2012 (SIANPE). Les finalités de cet outil sont assez proches de celles d'Accueil Emploi, son architecture

se décline en huit processus caractéristiques des activités de placement d'une agence de l'emploi concernant: i) l'accueil et l'inscription des demandeurs d'emploi; ii) l'accueil et l'inscription des établissements; iii) l'enregistrement et le suivi des offres d'emploi; iv) la prospection des offres d'emploi; v) le placement des demandeurs; vi) la création d'activité et l'auto-entrepreneuriat; vii) le programme de soutien à l'emploi AIDE; viii) l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'objectif est d'automatiser, articuler et fiabiliser l'ensemble des tâches liées à ces processus, et de produire les documents administratifs, documents de gestion et indicateurs de production correspondants.

Les SPE qui n'ont pu développer de logiciels spécialisés dans la gestion des offres et demandes d'emploi, comme l'ANEFIP à Djibouti ou l'ONE au Gabon³⁸, ont le plus souvent recours à ACCESS, qui est le système de gestion de base de données de Microsoft. Ce logiciel permet de constituer à moindre coût des bases de données d'offres et de demandes d'emploi, d'effectuer des tris multicritères pour des présélections de candidatures, de réaliser des statistiques. Les versions les plus récentes d'ACCESS permettent également de relier les différentes agences à une base de données centrale. En revanche, cet outil à caractère généraliste ne prend pas en compte les spécificités de la gestion de données relatives aux marchés du travail, il comporte d'importantes limites notamment pour la mise à jour des listes des demandeurs d'emploi et réduit la capacité des SPE à fournir des statistiques fiables aux ministères chargés de l'emploi.

Au Sénégal, l'ANPEJ, nouvellement créée³⁹ à la suite du regroupement de quatre organismes publics intervenant sur le marché du travail, travaille à la fusion des bases de données ACCESS et Accueil Emploi utilisées précédemment.

Il existe enfin des SPE qui ne disposent d'aucune aide informatisée au placement, comme au Tchad ou en RDC, où les conseillers de l'ONAPE et de l'ONEM ne procèdent à un enregistrement informatisé que pour les seuls demandeurs d'emploi, et où il n'existe pas de fichiers établissements permettant un suivi de la clientèle ni de connexions entre les différentes agences. Au Congo, l'ONEMO fonctionne aussi sur ces bases en attendant la mise en fonctionnement d'une application en cours de développement.

La mise en place d'un outil informatique ne suffit pas à résoudre toutes les difficultés techniques de la mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi. Cela requiert en effet une bonne appropriation de l'outil et des mesures d'accompagnement au long des différentes étapes de son installation qui sont:

- en amont, une conception du système sur la base d'une analyse approfondie des besoins des SPE et une clarification de son offre de services

³⁸ Un projet de modernisation du système d'information est en cours.

³⁹ Décret 2014-26 du 9 janvier 2014.

mobilisant très largement le personnel en vue d'élaborer un cahier des charges détaillé;

- ▶ une phase, souvent longue, de conception-développement et de tests pour stabiliser les procédures et corriger au fur et à mesure les inévitables imperfections jusqu'à l'obtention d'une version fiabilisée;
- ▶ la formation des opérateurs, tout particulièrement des informaticiens et des conseillers qui « feront vivre le système»;
- ▶ la promotion du système vers toutes les parties prenantes du marché du travail (demandeurs, employeurs, partenaires, sans oublier les autorités nationales, régionales et locales).

Ces quatre phases incontournables doivent être conduites avec le plus grand soin, sous peine d'aboutir à des systèmes bloqués par des dysfonctionnements permanents, sous-utilisés par les opérateurs et ignorés par les parties prenantes. L'exemple d'Accueil Emploi est à cet égard significatif. Malgré les efforts engagés pour échanger entre SPE et capitaliser sur ce qui a déjà été fait, on note de grandes disparités d'utilisation qui s'expliquent pour une large part par le degré d'investissement technique et humain des SPE concernés.

A ces prérequis humains et techniques s'ajoutent des contraintes financières. La mise en place d'un système informatisé requiert également des moyens humains dédiés (un service informatique), des serveurs, un ou des routeurs, la location d'une ligne Internet à haut débit, etc. Il faut enfin prendre en compte le degré de développement de l'infrastructure numérique du pays, des connexions trop lentes rendant inutilisables en temps réel de telles applications.

Pour contourner ces difficultés, il est possible de recourir à des prestataires extérieurs. C'est la voie choisie par l'ANPE du Togo, qui a un site électronique plutôt performant, et qui s'appuie sur un prestataire basé au Maroc pour héberger son site lancé en 2012 en attendant de trouver une solution nationale qui s'avère indispensable pour des raisons de sécurité. Les questions de sécurité dans tous les domaines, sans compter celles de coût à moyen et long termes, constituent indéniablement une limite à l'externalisation, en particulier extra-nationale, de tels outils.

2. Les services d'accompagnement ⁴⁰

Ces services consistent en une série de prestations destinées à apporter un appui aux demandeurs qui aille au-delà de la simple mise en relation. Pour les chercheurs d'emploi, il prend la forme d'une aide méthodologique pour

⁴⁰ Sources: enquête AMSEP 2014, questions 301 et 302; bilans d'activités.

mieux organiser leurs démarches, cibler des entreprises, chercher des offres d'emploi, rédiger une lettre de candidature ou un CV, valoriser leur candidature dans un entretien d'embauche. Des services d'accompagnement sont également destinés aux demandeurs d'emploi ayant le projet de se mettre à leur propre compte.

Pour les employeurs, il s'agit d'un appui logistique pour faciliter ou optimiser leurs opérations de recrutement.

■ **Les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi salarié**

Les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont soit individuels, soit collectifs.

– ***Les services individuels d'accompagnement***

L'inscription des demandeurs d'emploi se fait en principe dans le cadre d'entretiens individuels qui ont une finalité de conseil. Tous les SPE étudiés ont mis en place des procédures pour permettre à leurs conseillers d'aider les demandeurs à formaliser des plans d'action individualisés afin de faciliter leurs recherches. Cet accompagnement est déclenché sur la base d'un diagnostic initial permettant au conseiller de déterminer si la personne sera autonome ou non dans ses recherches. Toutefois, lorsque les charges de travail des personnels sont trop élevées, ces entretiens se limitent à un simple recueil d'informations à caractère administratif.

Dans la plupart des cas, un conseiller qui conduit un entretien avec un demandeur (c'est également vrai lorsqu'il s'agit d'un employeur) doit partager sa mission de conseil (qui est son cœur de métier) avec celle d'un agent recueillant des données informatisées pour les statistiques et délivrer au client les documents indispensables pour faire valoir ses droits (par exemple la carte de demandeur d'emploi). Ces deux dernières fonctions, qui sont le plus souvent un préalable avant de pouvoir engager la phase de conseil, requièrent du temps, au détriment de celui consacré au conseil. Etant donné le décalage qui existe entre les moyens du SPE et les besoins des demandeurs d'emploi, la forme d'accompagnement collectif est privilégiée. Pour l'immense majorité des demandeurs, l'accompagnement personnalisé reste donc limité à un petit nombre de personnes alors qu'il serait un des moyens d'asseoir le crédit de ces institutions.

– ***Les services collectifs d'accompagnement***

Les ateliers de regroupement de demandeurs d'emploi organisés dans les agences locales du SPE, comme les accompagnements individualisés, offrent

un appui méthodologique aux demandeurs pour mener leur recherche d'emploi: rédiger un CV, une lettre de candidature, préparer un entretien d'embauche, prospecter des entreprises... Ils sont particulièrement appréciés par les participants, car ils sont aussi un lieu d'échange et de soutien mutuel entre des personnes privées d'emploi. La grande majorité des SPE organisent des sessions collectives de conseil à la recherche d'emploi pour les demandeurs, ces prestations ayant une importance significative en termes d'activité au Bénin (5 138 réalisations en 2013), au Burkina Faso (2 876 entre 2006 et 2011), au Cameroun, au Congo, en Côte d'Ivoire (18 717 en 2013-2014), en Guinée, au Mali, au Niger (434 bénéficiaires pour les neuf premiers mois de 2014), en RCA (15 680 entre 2013 et 2014) et au Togo (4 142 en 2013).

Ce type de prestation peut être sous-traité. C'est ainsi que quatre SPE n'ont recours qu'à des prestataires privés pour conseiller et accompagner les demandeurs dans leurs recherches: Djibouti, Guinée, Niger, RDC. Les SPE du Gabon, du Congo, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Cameroun ont un dispositif d'accompagnement s'appuyant à la fois sur leurs conseillers et sur des prestataires leur permettant d'accroître leur offre de services. Ces choix résultent d'un arbitrage entre, d'une part, les moyens et la disponibilité en personnels qualifiés et en locaux pour recevoir ce public, et, d'autre part, les possibilités de financer ces prestataires et les capacités à les contrôler. Il est également intéressant d'observer ici que cette pratique permet d'élargir le champ d'intervention des SPE à des publics mieux ciblés (exemple: les jeunes diplômés) ou/et de délocaliser des prestations dans des zones géographiques éloignées de leurs antennes locales. Pour l'externalisation d'ateliers d'accompagnement, des crédits spécifiques sont prévus dans les programmes de mesures actives de la politique de l'emploi. La question posée ici est aussi celle de la cohérence des différents modes opératoires entre eux, laquelle devrait résulter d'orientations clairement énoncées dans le cadre d'une approche d'ensemble de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

■ Les services d'accompagnement des employeurs

L'accompagnement des employeurs par les SPE concerne plus particulièrement ceux qui connaissent des difficultés de recrutement, en particulier du fait du déficit de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs. C'est à ce titre que les ANPE du Bénin et du Togo, le FNE au Cameroun, l'AGEPE en Côte d'Ivoire, l'ANPEJ au Sénégal et l'ONEM en RDC ont organisé récemment, en partenariat avec des employeurs, des journées de rencontres avec des demandeurs d'emploi autour de la promotion de leurs métiers. Ces actions permettent de renforcer significativement les collaborations SPE/entreprises, elles prennent souvent la forme d'événements médiatisés auxquels participent des personna-

lités politiques et civiles. Elles constituent également une méthode très efficace pour collecter les offres d'emploi. Cependant, elles nécessitent un fort investissement logistique et humain souvent difficile à tenir dans la durée. C'est ainsi que dans certains pays, tel le Tchad, des évènements similaires ont été organisés sans qu'on parvienne à les pérenniser. Dans ce cas, des formules alternatives, plus légères et facilement reproductibles, gagneraient à être mises au point, à l'exemple de l'ANPE du Bénin, qui s'est engagée dans cette voie en organisant des «samedis des métiers» depuis 2012.

Les services d'accompagnement des entreprises sont parfois individualisés par des dispositifs qui prennent la forme de contributions logistiques à la carte: organisation de réunions de demandeurs d'emploi pour que l'entreprise vienne présenter un plan d'embauche, présélection sur des critères convenus, organisation de séances de tests (Burkina Faso), mobilisation de mesures d'aide à l'embauche dans le cadre de programmes gouvernementaux de soutien à l'emploi.

■ Les services d'accompagnement des candidats à l'emploi indépendant

Depuis le début des années 1990, les PNE des pays de la région ont unanimement inscrit dans leurs priorités le développement de l'emploi salarié dans ses formes décentes. Visiblement, les gouvernements comptent sur leurs SPE pour accompagner ces orientations, comme en témoignent l'importance, la variété et l'évolution de leurs prestations centrées sur la mise en relation entre les employeurs et les demandeurs d'emploi.

Cependant, la structure dominante des marchés du travail reste l'emploi indépendant, avec le défi corollaire qu'est celui de la modernisation de l'économie informelle. Dans ce domaine, les gouvernements consacrent des moyens importants à la promotion de nombreux programmes de soutien à l'initiative entrepreneuriale sur lesquels les SPE sont fortement mobilisés. Sur le terrain opérationnel, cette mission se traduit par la mise en place de services spécialement destinés aux candidats à l'emploi indépendant qui viennent s'ajouter aux activités d'intermédiation et compléter leurs offres de services de base.

Nous verrons que, selon leur degré d'engagement sur ces programmes, les prestations des SPE peuvent concerner l'ensemble du processus de la création d'emplois indépendants: i) information-sensibilisation; ii) recherche d'idées de projets; iii) formalisation de plans d'affaires; iv) recherche de financements; v) initiation à la gestion de micro-entreprises; vi) appui au démarrage du projet. Ces activités les différencient des SPE des pays européens et d'Amérique du Nord, qui sont moins investis dans ces services, délivrés le plus souvent par des organismes spécifiques. Les résultats publiés dans ce domaine par les SPE démontrent qu'il ne s'agit pas d'activités marginales: en 2013, 306 porteurs

de projet ont bénéficié de ces prestations à l'ACFPE en RCA, 459 à l'ANPE du Togo, 2 295 personnes ont été sensibilisées à la création d'entreprise par l'ANPE du Bénin, au Sénégal 1 600 jeunes ont élaboré un plan d'affaires avec l'aide de l'ANPEJ au cours du premier semestre 2015. Au Cameroun, le FNE a ouvert à Yaoundé, avec l'aide du BIT, un Centre intégré d'information pour l'entrepreneuriat des jeunes (CIEJ) qui met à la disposition des demandeurs d'emploi d'importants moyens d'information et d'accompagnement à l'emploi indépendant. En RCA, une convention a été signée avec la coopération française pour créer au sein de l'ACFPE un «espace entreprise» dans le but d'apporter un appui aux promoteurs de projet ainsi qu'aux jeunes entrepreneurs déjà installés.

Le positionnement des SPE sur l'orientation et l'accompagnement des demandeurs vers des solutions d'auto-emploi est très pertinent dans le contexte de l'Afrique, mais il est exigeant en termes de moyens humains et financiers à mobiliser dans les agences locales pour guider les candidats dans une démarche longue et complexe. Cette option implique un accompagnement intensif des personnes, qui doivent quelquefois reconsidérer leurs projets initiaux pour s'engager dans une démarche à laquelle elles ne sont pas préparées. Elle constitue une autre difficulté pour ces SPE, dont les effectifs sur le terrain ne sont pas proportionnés à toutes ces sollicitations opérationnelles. A cette exigence quantitative en termes d'effectifs s'ajoute la nécessité que les conseillers à l'emploi puissent mobiliser une double compétence (intermédiation/entrepreneuriat) ou se spécialiser pour certains d'entre eux.

3. Les enjeux de la fourniture d'informations sur le marché du travail dans le rapprochement offre et demande d'emploi

L'information sur le marché du travail recouvre divers aspects. Ce chapitre n'évoque que ceux relatifs aux activités de mise en relation des employeurs et des demandeurs d'emploi. Il ne traite donc pas du rôle des SPE en matière de recueil, de traitement et de transmission de statistiques sur le marché du travail à destination des autorités intervenant dans les politiques de l'emploi, sujet qui est abordé dans un autre chapitre.

Dans le cadre de leur mise en relation, les clients veulent en tout premier lieu des informations concrètes en réponse à leurs préoccupations.

Les demandeurs d'emploi attendent des SPE qu'ils leur permettent de connaître en permanence les offres d'emploi disponibles correspondant à leurs compétences, dans des zones géographiques plus ou moins étendues en fonction de leur mobilité géographique, et qu'ils les renseignent sur les conditions d'accès à ces emplois, sur les caractéristiques des métiers dans les différents

secteurs de l'économie, sur l'évolution des qualifications et les conditions de travail. Ils peuvent aussi attendre des conseils pertinents sur la manière d'organiser leur recherche d'emploi ou de bénéficier d'une formation professionnelle, le cas échéant par l'intermédiaire d'une aide de l'Etat.

Les employeurs, quant à eux, seront attentifs aux informations qui pourront leur être apportées par une agence de l'emploi sur les disponibilités de main-d'œuvre dans leur secteur économique, leurs caractéristiques en termes de formation, de qualification et d'expérience. Ils veulent le cas échéant être informés sur les dispositifs d'aide à l'embauche mis en place par l'Etat ou l'offre de formation professionnelle.

Face à ces attentes des demandeurs d'emploi et des employeurs, les SPE développent deux niveaux de réponse.

■ L'information de base, constitutive de leur offre de services

Le premier niveau de réponse aux différentes demandes d'informations est contenu dans les différentes prestations de proximité réalisées dans le cadre des services de mise en relation et d'accompagnement demandeurs/employeurs. Les entretiens des demandeurs d'emploi avec les conseillers, les ateliers d'aide à la recherche d'emploi, la publication des offres d'emploi, les rencontres avec les employeurs dans le cadre de la prospection, la mise à disposition de banques de CV concourent à apporter des réponses personnalisées à ces besoins d'information des usagers sur le marché du travail.

Le niveau de base des services aux clients en matière d'information sur le marché du travail est donc indissociable de la quantité et de la qualité des prestations de base développées dans tout le processus d'intermédiation, depuis l'enregistrement de la demande ou de l'offre jusqu'au placement ou au déclenchement d'une formation. Plus les SPE seront en capacité de développer ces prestations et d'en faciliter l'accès aux usagers, mieux ils rempliront «mécaniquement» cette mission d'information sur le marché du travail. A ce stade, le rôle des conseillers, en contact direct avec les usagers, est fondamental: ils sont des récepteurs permanents de l'information sur les réalités concrètes du marché du travail, ce sont eux qui recueillent les premiers éléments d'appréciation sur les caractéristiques de l'offre et de la demande d'emploi, qui se confrontent aux tensions du marché. Cela exige que leurs activités de contact avec les usagers l'emportent sur les tâches administratives⁴¹, qu'elles soient équilibrées entre les deux clients constitués respectivement par les employeurs

⁴¹ Concernant le poids des charges administratives, se reporter au tableau 24.

et les demandeurs d'emploi, et qu'une attention particulière soit accordée à leur formation.

■ La production et la mise à disposition d'informations spécifiques

Le second niveau, relatif à l'information sur le marché du travail, est la mise à disposition d'une documentation en libre-service dans les agences. L'élaboration de ces brochures peut s'appuyer sur les informations de terrain recueillies par les conseillers, sous réserve qu'elles soient retranscrites sur les supports de suivi des clients et stockées; elle peut aussi provenir d'études spécifiques.

Tous les SPE déclarent mettre à la disposition de leurs usagers des informations sur le marché national du travail et considèrent que ces prestations représentent une part importante de leurs activités⁴².

Néanmoins, la production vers le grand public d'informations quantitatives et qualitatives sur les besoins du marché national de l'emploi sous forme d'une documentation écrite régulièrement actualisée n'est pas à la hauteur des besoins. Elle est de fait majoritairement hors de portée dans ces pays où les dispositifs nationaux d'information sur le marché du travail demeurent les parents pauvres des politiques de l'emploi. Cependant, l'intégration de cette dimension à l'offre de services des SPE est perçue de plus en plus comme une des conditions de l'amélioration de leur efficacité. A titre d'exemple, il faut citer le FNE au Cameroun, qui a lancé un magazine, *Conjoncture emploi*, disponible dans les agences ainsi qu'un support gratuit et occasionnel d'offres d'emploi. L'ANPE du Togo a lancé fin 2014 le premier numéro d'*Emploi Mag*, périodique téléchargeable qui consacre des articles à des métiers et à des informations pratiques sur le marché du travail. Un espace documentaire est mis en place dans les deux nouvelles agences de l'ANAPEJ à Nouakchott.

4. L'orientation et l'accès à la formation professionnelle

■ Les prestations d'orientation professionnelle à la recherche d'un équilibre entre besoins et contraintes

Compte tenu de leurs missions de base, tous les SPE sont directement concernés par les problèmes d'orientation professionnelle rencontrés par les demandeurs d'emploi qui s'adressent à eux. Cependant, l'exercice de cette activité par les conseillers des agences se heurte à d'importantes contraintes d'environnement économique et institutionnel.

⁴² Enquête AMSEP 2014, question 401.

La première difficulté est le manque de disponibilité des conseillers des agences. Les activités relevant de l'inscription des usagers, du placement, de la gestion prioritaire des programmes de promotion de l'emploi ainsi que les tâches administratives leur laissent a priori peu de temps à consacrer à un travail de diagnostic et d'accompagnement personnalisé des demandeurs.

Une deuxième difficulté tient au fait que l'orientation des demandeurs d'emploi dépend directement de la diversité des métiers accessibles par la formation professionnelle, du nombre de places disponibles et de leur répartition territoriale. Le sous-dimensionnement de l'offre publique et privée de formation dans les pays de la région étudiée, les difficultés rencontrées pour adapter rapidement les structures aux évolutions de l'emploi ne répondent que de manière partielle aux besoins du marché et augmentent le risque d'aboutir à des choix par défaut vers des formations mal adaptées à la situation des candidats.

Une troisième contrainte est due à la faible représentation du secteur salarié dans les marchés nationaux du travail. Elle réduit l'éventail des métiers que les conseillers vont pouvoir suggérer à leurs clients en fonction de leur profil. Les données de l'économie conduisent les SPE à inciter une partie de leurs usagers, demandeurs d'un emploi salarié, à se tourner vers l'emploi indépendant alors qu'ils ne sont pas préparés à cette démarche.

A ces problèmes qui affectent les conditions matérielles de mise en œuvre des activités d'orientation dans les agences locales pour l'emploi s'ajoutent ceux liés au manque de visibilité des SPE par un public potentiel qui n'a pas recours à leurs services. Or l'importance du volume des jeunes sortant chaque année de l'appareil scolaire pose de manière particulièrement aiguë la question de leur orientation et de leur intégration sur le marché du travail. C'est à ce titre que certains SPE ont pris l'initiative de développer des collaborations suivies avec l'enseignement supérieur, comme au Bénin, au Cameroun et au Togo, où l'ANPE a ouvert une antenne à l'université de Lomé.

Compte tenu de ces éléments, la mise en œuvre de l'orientation professionnelle est souvent plus proche de l'information sur les possibilités offertes à court terme par le marché du travail que d'un accompagnement individualisé vers un projet construit à partir des attentes et des potentialités de la personne. Elle s'effectue de manière latérale, souvent sans services explicitement dédiés à cette fonction dans le cadre d'autres activités, en particulier:

- Les programmes gouvernementaux de formation, d'insertion et de création de micro-entreprises développés dans le cadre des PNE. Tous les SPE ont une offre dans ce domaine. A l'instar des programmes, l'offre d'orientation professionnelle des SPE est: i) concentrée sur les publics cibles des programmes gouvernementaux, le plus souvent les jeunes de 18 à 35 ans – a

contrario, l'offre d'orientation destinée à la reconversion des travailleurs licenciés est très limitée dans la région (FNE Cameroun, AGEPE Côte d'Ivoire); ii) dépendante en grande partie des actions contenues dans les programmes et de leur étendue géographique.

- ▶ S'ajoutant à ce dispositif, les sessions de techniques de recherche d'emploi (TRE) qu'organisent de plus en plus les agences locales des SPE pour apporter des conseils appropriés aux demandeurs sur la manière de mener leur recherche d'emploi. Ces prestations, abordant si nécessaire la question des choix professionnels et de leur pertinence vis-à-vis du profil des participants, peuvent avoir une fonction d'orientation. L'ANPE du Bénin propose par exemple un module sur le projet professionnel.
- ▶ L'organisation de journées et de salons sur les métiers⁴³ pour promouvoir auprès des demandeurs d'emploi les métiers les plus demandés sur le marché du travail. Ces salons contribuent également à l'orientation professionnelle en mettant à la disposition des visiteurs des informations sur les métiers, leur évolution, les filières de formation. Ces opérations font l'objet d'une communication soutenue, permettant à un public plus large que celui des demandeurs inscrits dans les agences locales de découvrir des métiers qu'il connaît peu et, le cas échéant, de s'orienter vers eux. Les ANPE du Bénin, du Niger, du Togo ainsi que le FNE au Cameroun organisent ces manifestations sur plusieurs journées successives. Ce dernier développe également des opérations d'orientation professionnelle en milieu public consistant à mettre à disposition des informations sur les emplois dans des lieux publics tels que les sous-préfectures, mairies, chefferies.
- ▶ La mise en place de dispositifs particuliers en appui ou en prolongement de l'action des agences locales de l'emploi dans le domaine de l'orientation. C'est ainsi que le gouvernement du Niger a créé onze plateformes d'information, d'orientation professionnelle et d'accompagnement des jeunes relevant de la direction de l'insertion professionnelle du ministère des Enseignements⁴⁴. Au Burkina Faso et en RCA, les centres de formation professionnelle de l'ANPE et de l'ACFPE orientent les demandeurs vers leurs stages. En Mauritanie, des discussions sont en cours entre l'ANAPEJ et le dispositif Cap Insertion pour développer une collaboration, notamment pour l'information et l'orientation des jeunes dans les quartiers de Nouakchott. Au Togo, le projet de Cité des métiers de Lomé, dont l'initiative

⁴³ Voir à ce sujet les services accompagnement des employeurs.

⁴⁴ O. A. Seyni: *Les politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et de création d'emploi au Niger* (juin 2014).

revient à l'ANPE, a reçu le quitus d'un jury de labellisation qui s'est tenu à Paris à la Cité des sciences en mai 2015. Cette plateforme unique en Afrique, dont l'ouverture est prévue au premier semestre 2016, proposera aux demandeurs d'emploi des services d'accompagnement fournis par des partenaires de ressources et de conseil répartis autour de cinq pôles: i) trouver une orientation; ii) trouver un emploi; iii) trouver une formation; iv) changer de vie professionnelle; v) créer son activité. L'objectif est de recevoir plus de 1 000 visiteurs par semaine.

■ L'action des SPE est étroitement dépendante de l'offre nationale de formation professionnelle

L'accroissement de la qualification de la main-d'œuvre est un enjeu important pour le développement des pays africains. L'augmentation de la productivité économique et l'intégration sur le marché du travail d'un plus grand nombre de personnes, notamment les jeunes et les femmes, constituent également un facteur susceptible de contribuer à la diminution de la prédominance de l'économie informelle et à l'amélioration de la protection sociale.

Le besoin de formation professionnelle est souligné par les partenaires au développement. Le constat dressé ci-dessous par l'Agence française de développement (AFD) reste d'actualité:

«La formation professionnelle est un secteur en pleine expansion dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne. Leurs dirigeants ont placé parmi leurs priorités la formation professionnelle et l'insertion des jeunes. Cela dit, l'on part de loin, car beaucoup de pays ont des dispositifs de formation sous-dimensionnés, des équipements obsolètes, des formateurs n'ayant pas bénéficié de recyclage de formation continue depuis très longtemps. Il résulte des éléments précédemment énoncés qu'un grand nombre de jeunes en fin de cursus, bien qu'effectivement formés, ont un profil en inadéquation avec les besoins du marché du travail qu'il faut, par ailleurs, identifier et anticiper⁴⁵.»

Ce constat concerne évidemment les SPE, qui, en leur qualité d'intermédiaires sur le marché du travail, sont des acteurs importants dans l'articulation emploi/formation, et participent directement ou indirectement aux politiques nationales de développement de la formation professionnelle à plusieurs titres.

Leur rôle dans ce domaine est celui de: i) détecteurs des besoins du marché du travail en compétences; ii) prescripteurs, financeurs d'actions de formation de demandeurs d'emploi dans le cadre de mesures gouvernementales ou

⁴⁵ <http://www.afd.fr/home/presse-afd/temoignages-portraits?actuCtnId=85105>.

d'autres dispositifs; iii) concepteurs et opérateurs de modules de formation pour les demandeurs d'emploi, parfois en partenariat avec les entreprises.

Quatre SPE concernés par l'étude sont également opérateurs de formation professionnelle et développent des programmes occupant une place importante dans l'ensemble de leurs activités:

Au Burkina Faso, l'ANPE intervient sur le champ de la formation à la fois initiale (apprentissage) et continue (salariés d'entreprises et demandeurs d'emploi) dans la plupart des filières de l'industrie, du bâtiment et du tertiaire. Près de 30 pour cent du personnel de l'ANPE est affecté dans des centres de formation professionnelle régionaux (treize) et provinciaux (sept)⁴⁶.

En RCA, l'ACFPE organise des actions de formation dans trois domaines: i) des programmes de formation continue pour des salariés des entreprises – un catalogue mis au point à partir des besoins exprimés par les employeurs ainsi que par les conseillers de l'agence propose annuellement une soixantaine de sessions, principalement dans le tertiaire et aussi en logistique humanitaire pour répondre à des besoins nouveaux exprimés par des ONG; ii) des formations pour demandeurs d'emploi – TRE et modules de une à deux semaines en informatique, comptabilité, marketing, électricité, carrelage; iii) un programme de formation par apprentissage à l'attention des déscolarisés et des désœuvrés⁴⁷.

A Djibouti, la mission de formation professionnelle est assurée par la direction de la formation pour adultes de l'ANEFIP. Cette direction centrale supervise un centre de formation accueillant plus de 400 stagiaires par an pour des actions de formation initiale et continue dans le bâtiment, l'industrie, le commerce, la réparation automobile, la gestion, la comptabilité, l'informatique, l'anglais.

Au Mali, l'ordonnance du 27 février 2001 portant création de l'ANPE stipule que l'agence est chargée de «concourir à la mise en œuvre des activités de formation professionnelle, de perfectionnement, de reconversion et d'insertion». Cette mission est assurée par son département perfectionnement et reconversion, qui est à la fois opérateur et service d'ingénierie de formation. Elle vient s'ajouter aux missions de placement, d'information et d'orientation sur le marché de l'emploi, de promotion de l'auto-emploi et d'études. Les formations sont dispensées dans un centre, elles concernent principalement le perfectionnement en informatique et bureautique (1 028 bénéficiaires)⁴⁸, des modules de perfectionnement pour artisans (463), des sessions de TRE (350), la gestion des ressources humaines (48), la création d'entreprise (25).

⁴⁶ Plan de développement stratégique de l'ANPE, mars 2014.

⁴⁷ L'ACFPE a établi en 2014 un partenariat avec l'AFD pour la formation de 3 000 bénéficiaires.

⁴⁸ Y. Bourdet et K. Dabita: *Relever le défi de l'emploi au Mali* (Genève, BIT, juillet 2014).

Les SPE, cumulant les missions de placement et celles d'organismes nationaux de formation professionnelle, ont tendance à structurer les services d'orientation des demandeurs d'emploi en fonction de leur offre de formation. Le demandeur d'emploi, à condition qu'il remplisse les conditions d'accès aux formations dispensées par le SPE, pourra bénéficier d'un processus complet orientation-formation-placement qui augmentera significativement ses chances de trouver un emploi. C'est notamment le cas du Programme de formation aux métiers développé au Burkina Faso par l'ANPE à destination de 10 000 jeunes déscolarisés par an et du Programme de formation par l'apprentissage de l'ACFPE visant un public similaire en RCA.

Les entreprises à la recherche de compétences non disponibles sur le marché du travail peuvent, dans cette configuration, accéder à une chaîne de services allant de la recherche de candidats ayant les prérequis pour une formation aux qualifications recherchées, avec des modules de formation «à la carte» si nécessaire.

Toutefois, cette formule de fusion des missions publiques de formation professionnelle et de placement ne présente pas que des avantages. Elle peut engendrer des déséquilibres en défaveur de la fonction de placement, qui se trouve mobilisée par les besoins de recrutement et de placement de stagiaires pour les centres de formation au détriment d'autres filières et d'autres populations touchées par le chômage. A l'ANPE du Burkina Faso, ce déséquilibre se traduit dans les effectifs entre les agents affectés à la formation professionnelle et ceux des bureaux de placement (le plus souvent hébergés par les centres de formation).

Concernant les SPE qui n'ont pas de dispositifs de formation professionnelle intégrés et ne disposent pas d'une offre nationale de formation professionnelle diversifiée et documentée par des catalogues ou des bases de données, leurs tâches les conduisent majoritairement à structurer leur offre de services autour de l'orientation vers la formation en fonction des programmes gouvernementaux d'insertion et de qualification dont ils ont la charge. Le caractère prioritaire de ces programmes gouvernementaux, le manque d'effectifs pour se consacrer à l'information sur d'autres filières de formation, l'opacité de l'offre aux différents échelons territoriaux, l'absence de coordination de nombreux opérateurs publics ou privés ainsi que de coopération internationale ne permettent pas aux SPE d'Afrique francophone de remplir le rôle d'intermédiaires entre l'offre et la demande de formation professionnelle que l'on pourrait en attendre. Les pays de la région engagés dans la définition de politiques nationales de formation doivent prendre en considération la valeur ajoutée potentielle des SPE pour le développement de leurs dispositifs.

II. La généralisation de l'offre de services à distance

L'évolution des technologies de l'information et de la communication a permis aux SPE d'établir des relations de services avec certains de leurs usagers ne pouvant se rendre dans leurs antennes pour des raisons d'éloignement ou de manque de disponibilité.

L'expansion du téléphone mobile a considérablement facilité les relations entre les SPE et leurs usagers. Le SMS est devenu le mode de courrier dominant pour les agences de l'emploi lorsqu'elles veulent entrer en contact rapidement avec leurs clients pour leur signaler une offre d'emploi, un stage de formation ou une candidature aux employeurs. Cela constitue une véritable révolution technologique, comparée à une situation encore récente où les SPE devaient composer avec les carences du téléphone filaire et des acheminements postaux. Par ailleurs, la navigation sur le Web est désormais devenue le mode opératoire dominant pour rechercher des offres d'emploi, des candidats, une formation, des adresses utiles, un texte de loi ou toute autre information concernant le marché du travail. La presse écrite, support traditionnel des annonces, est fortement concurrencée par le développement de nombreux sites électroniques spécialisés dans la publication d'offres d'emploi. Dans les cabinets de recrutement privés et les agences d'intérim, Internet est devenu un outil de travail incontournable pour prospecter les compétences. Les sites Web des grandes entreprises, des organisations internationales, des ONG ajoutent généralement à la présentation de leurs missions et activités une rubrique sur les emplois qu'elles proposent. Non seulement l'Afrique n'échappe pas à ce mouvement général, mais elle en tire des bénéfices immédiats considérables en raison des opportunités ainsi offertes de pouvoir surmonter son déficit d'infrastructures et d'équipements lourds.

Le dispositif de services de proximité est de plus en plus complété par une offre de services à distance via le Web. C'est le cas de quatorze SPE concernés par l'étude, qui se sont dotés d'un portail électronique permettant à des demandeurs ayant un accès Internet et aux employeurs de pouvoir accéder en permanence à une partie de leurs prestations sans avoir à se déplacer.

Les SPE de ces pays, qui ont une fonction de «plaques tournantes» d'échanges d'informations entre les acteurs du marché du travail, ont commencé à prendre en considération ce phénomène dans leurs plans de modernisation. L'enjeu pour eux est celui du maintien de leur position de régulateurs du marché telle qu'elle leur a été confiée par les pouvoirs publics au travers de leurs activités d'intermédiation entre offres et demandes d'emploi.

En Afrique, le positionnement des SPE sur le Web par l'intermédiaire de portails électroniques propres ou, à défaut, adossés à ceux des ministères en

charge de l'emploi peut constituer un levier de développement, notamment pour: i) améliorer leur visibilité; ii) soutenir leur communication grâce à une accessibilité permanente à des informations disponibles en ligne; iii) faciliter les relations avec les usagers qui peuvent bénéficier de certains services sans avoir à se déplacer; iv) diminuer le taux de fréquentation quotidien des agences locales; v) accroître significativement l'audience de consultation de leurs offres d'emploi.

L'utilisation de ces technologies, pour intéressantes qu'elles soient pour les SPE des pays d'Afrique, peut présenter un certain nombre d'inconvénients. De ce point de vue, il serait judicieux de tirer profit de l'expérience des SPE qui développent depuis plusieurs années des portails électroniques dont certains sont très élaborés.

L'enseignement principal tiré de ces expériences antérieures est que les services à distance ne remplacent pas les relations de proximité entre les usagers et les personnels des agences locales. Ils ne font que les compléter, en offrant des facilités d'accès à des services qui ne nécessitent pas une relation de face-à-face avec un conseiller.

Il convient de noter à cet effet que:

- ▶ Ces services ne s'adressent qu'à des clients autonomes disposant d'un accès à Internet dans leur environnement proche. Les personnes ayant besoin d'une aide personnalisée pour mener leurs recherches sont de fait exclues de l'offre de services virtuelle – une part de cette population reste importante en Afrique, notamment parmi les populations cibles des programmes gouvernementaux de lutte contre le chômage.
- ▶ Les e-services n'allègent pas sensiblement les tâches des agents de terrain des SPE. Ils les modifient. La diminution des flux quotidiens de fréquentation des agences dépend en tout premier lieu du nombre d'informations pratiques mises en ligne permettant d'éviter ou de limiter les déplacements de l'utilisateur (téléchargement d'imprimés, pièces indispensables pour constituer un dossier de demande ou d'offre d'emploi, informations administratives ou juridiques, etc.). En revanche, d'autres services en ligne tels que la publication des offres d'emploi et le télé-enregistrement d'une demande ou d'une offre d'emploi vont accroître le nombre de clients et de sollicitations des agences locales, obligeant ainsi à repenser les organisations, à former les personnels et à renforcer les ressources humaines.

La mutation des SPE d'Afrique vers le recours à des portails électroniques pour améliorer les relations avec les clients est engagée dans onze SPE. L'examen des prestations à distance qu'ils proposent montre que ces portails fonctionnent avec plus ou moins de réussite. Ces résultats contrastés peuvent s'ex-

pliquer par l'adéquation ou l'inadéquation entre les dispositifs techniques mis en place et les ressources affectées à ces nouvelles activités. Plusieurs options de services ont été retenues pour les différents portails, sans avoir le même niveau d'exigence quant à leur fonctionnement. A ce titre, il y a lieu de distinguer deux formes d'informations accessibles sur les sites, selon qu'elles sont statiques ou interactives.

1. La publication d'informations à caractère permanent

La mise à disposition d'informations à caractère permanent sur les portails électroniques est utile pour les usagers et renforce la visibilité des SPE. Du point de vue de la communication, elles ont un effet de dynamique sur leur image, à condition toutefois de veiller à éliminer les informations trop anciennes, notamment les pages sur l'actualité, et de bannir les rubriques annonçant des informations qui ne sont en réalité pas disponibles, par exemple, parmi d'autres: ANPE Mali, rubriques «antennes régionales» ou «envoyer son CV»; ONEM concernant les textes de lois; ANPE Bénin, rubrique «publications».

Cette option ne nécessite pas obligatoirement de ressources très importantes. Seuls sont nécessaires dans un premier temps la présence d'un agent à titre occasionnel pour les mises à jour des informations et le financement d'un site d'hébergement (leurs tarifs et leurs performances sont désormais compétitifs).

Les douze SPE concernés mettent à disposition des informations pratiques plus ou moins détaillées permettant aux usagers et à des partenaires potentiels de mieux connaître leurs missions et de faciliter l'accès à leurs services.

Le tableau ci-dessous détaille la nature des informations accessibles en ligne sur les portails des SPE ayant un site électronique.

Ces informations ont pour but de présenter les institutions, leurs missions, leurs organisations administratives centrales (sauf Cameroun et RDC), les coordonnées des agences locales au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Mali et en RDC. Les employeurs et demandeurs d'emploi peuvent également connaître les prestations disponibles dans les agences locales (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire et RCA). Ils ont aussi la possibilité de consulter les mesures gouvernementales de soutien à l'emploi existant dans ces pays (Niger et Tchad).

Cependant, seuls les internautes de l'ANPE du Burkina Faso trouveront des informations sur les modalités d'inscription et de constitution du dossier leur permettant de réunir les documents indispensables avant de se présenter aux guichets. Les tarifs des prestations payantes (prix des cartes de deman-

Tableau 11: Récapitulatif des informations accessibles en ligne

Informations disponibles sur les portails	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Djibouti	Guinée	Mali	Mauritanie	Niger	RCA	RDC	Sénégal	Tchad	Togo
Rôle et missions du SPE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Présentation des services centraux; organigramme	●	●		●	●	●	●	●	●	●			●	●
Adresse des agences et antennes locales	●	●	●	●		●	○				●			
Prestations et services offerts dans les agences	●	●	●	●				●	○	●				
Programmes et mesures actives pour l'emploi	●	●	●	●				●	●	●		●	●	
Evènements; actualités	●		●	●		●		●	○		●			●
Conseils pour la recherche d'emploi	●	●	●	●										
Information sur le marché du travail	○	●		●	●		○	○	●					●

Source: sites Web des SPE.
Légende: ● opérationnel ○ annoncé, non opérationnel.

leur d'emploi, opérations de présélection de candidats pour les entreprises ou tests de recrutement), pour contestables qu'elles soient⁴⁹, sont également disponibles.

Les SPE du Burkina Faso, du Cameroun, de Djibouti et du Togo offrent un accès à des informations complémentaires sur l'emploi par l'intermédiaire de liens utiles vers des partenaires.

Les demandeurs d'emploi de trois pays peuvent trouver des conseils en ligne sur les portails électroniques de leur SPE; il s'agit de recommandations simples et pratiques sur la manière de conduire une recherche d'emploi. C'est ainsi que:

- ▶ L'ANPE du Bénin affiche cinq modules sur le projet professionnel, l'entretien d'embauche, la lettre de motivation, le curriculum vitae et la recherche active d'emploi.
- ▶ L'ANPE du Burkina Faso présente une rubrique «astuces» pour bien préparer un entretien d'embauche, rédiger un CV et une lettre de motivation.
- ▶ Le FNE au Cameroun propose également cinq rubriques: bien se connaître, connaître son marché, rédiger son CV, rédiger sa lettre de motivation, réussir un entretien de recrutement.

Ces conseils n'ont pas vocation à se substituer aux prestations d'accompagnement personnalisé délivrées en agence locale par les conseillers. En revanche, ils ont l'avantage de rappeler un certain nombre de points fondamentaux que les candidats doivent avoir présents à l'esprit aux différentes étapes de leurs démarches.

On observe enfin que ces sites Web sont assez pauvres en matière d'informations sur le marché du travail. Le contenu des publications en ligne dans ce domaine, lorsqu'il existe, concerne des études statistiques souvent anciennes provenant des observatoires de l'emploi qui ne sont pas conçues pour le grand public. Tel est le cas du Mali et du Niger. Les centres d'intérêt des clients directs des SPE étant d'abord tournés vers des informations concrètes sur les métiers porteurs, leur contenu et leur accessibilité, les portails électroniques des SPE d'Afrique reflètent en quelque sorte les grandes carences de leurs dispositifs d'information sur le marché du travail.

Toutefois, l'ANPE du Bénin propose, dans une rubrique «publications» de son site Web, une présentation de métiers à débouchés sur le marché national du travail dans les secteurs de l'agriculture, de l'hôtellerie, de l'artisanat et des technologies de l'information et de la communication. Ces informations sont

⁴⁹ Voir convention n° 88 de l'OIT.

extraites de campagnes organisées par l'agence. L'ANPE du Togo, quant à elle, vient de lancer un bulletin trimestriel, *Emploi Mag*, téléchargeable, qui présente un métier et ses opportunités d'emploi au niveau national, ainsi qu'un «portail orientation» pour trois villes importantes du pays. Ces initiatives ouvrent des perspectives sur ce que pourrait contenir un portail national sur l'emploi en matière d'information sur le marché du travail. Les sites pourraient ainsi être enrichis au fur et à mesure de publications internes ou externes sur les secteurs porteurs d'emploi sans trop de difficultés de mise à jour. L'accès à des statistiques plus élaborées, plus difficiles à obtenir et à actualiser, est une question secondaire pour les usagers.

2. Les sites Web interactifs

Ils constituent un niveau de prestations à distance plus élaboré et aussi plus exigeant dans la mesure où ils instaurent une relation d'échange d'informations, au départ virtuelle, entre l'utilisateur et le SPE qui appelle le plus souvent à être suivie d'un contact réel.

Selon le degré d'élaboration du portail électronique, les services offerts sont les suivants:

- a) les employeurs peuvent déposer à distance leurs offres d'emploi, en demander la publication, consulter des CV de candidats potentiels, bénéficier d'un compte personnalisé pour accéder à des informations sécurisées;
- b) les demandeurs ont la possibilité de consulter les offres et le cas échéant de faire acte de candidature, de s'inscrire dans une agence de l'emploi, de télécharger des documents, de déposer leur CV dans une base de données.

A la différence des informations à caractère permanent, les options interactives créent des attentes de réponses de la part des clients, dans des délais courts. Elles nécessitent la mobilisation constante de moyens humains et matériels importants. La mise en place d'une offre de services virtuelle implique que le SPE dispose d'une part d'un système informatisé de gestion des offres et des demandes d'emploi élaboré, et procède d'autre part à une réorganisation des agences complétée par une formation des ressources humaines aux technologies des services en ligne.

Le tableau ci-dessous détaille les prestations interactives sur les différents sites Web. Il comprend aussi les prestations annoncées par les SPE mais non encore en fonctionnement.

L'offre d'intermédiation en ligne est ici regroupée autour de *six services principaux*:

Tableau 12: Récapitulatif des services en ligne

Services en ligne	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Djibouti	Guinée	Mali	Mauritanie	Niger	RCA	RDC	Sénégal	Tchad	Togo
Enregistrement d'offres	○	●	●	●	●		○		●	●	○	●	●	●
Publication d'offres		●	●	●	●	●	●			●	●	○	○	●
Envoi de CV			●	●	●		○			●	●			●
Préinscription demandeurs		●	●	●	●	●	○	●	●		●		●	●
Comptes individualisés			●	●		●					○			●
Base de données CV		●	●	●	●						○			●

Source: sites Web des SPE au 31 août 2015.
Légende: (●) opérationnel. (○) annoncé, non opérationnel.

■ L'enregistrement des offres d'emploi

La possibilité pour les employeurs de communiquer leurs offres d'emploi est proposée par tous les SPE disposant d'un site Web, à l'exception de l'ANAPEJ en Mauritanie. Cette fonction n'est pas encore opérationnelle au Bénin et au Mali. La prestation consiste le plus souvent en un premier signalement de l'offre au moyen d'un formulaire électronique qui appelle à être prolongé par un entretien avec un représentant de l'agence. Il existe aussi des systèmes plus élaborés guidant les employeurs dans la description technique des profils de postes qu'ils proposent (AGEPE Côte d'Ivoire, FNE Cameroun, ANPE Togo). Cette formule ne dispense pas a priori d'être prolongée par une relation avec le SPE, sa valeur ajoutée étant de permettre au conseiller de préparer l'entretien avec l'employeur.

L'intérêt pour les entreprises de pouvoir signaler au SPE leurs besoins en recrutement par l'intermédiaire d'Internet est réel dans la mesure où leurs dirigeants n'ont pas souvent la disponibilité nécessaire pour se rendre à l'agence de l'emploi. Toutefois, une procédure d'enregistrement électronique des offres trop complexe peut entraîner l'abandon par l'internaute. Une formule légère de signalement du besoin prolongée par un contact avec un conseiller reste donc à privilégier. Le risque pour le SPE est en effet de ne pas pouvoir prendre contact rapidement avec l'employeur pour lui signifier la prise en compte de son besoin et en préciser les modalités de traitement.

■ La publication d'offres d'emploi

La diffusion d'offres d'emploi sur le Web est opérationnelle dans huit pays. La consultation des sites Web sur ce sujet est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 13: Le nombre d'offres en ligne au 15 septembre 2015

	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Djibouti	Guinée	Mali	RCA	RDC	Tchad	Togo
Publication d'offres	○	●	●	●	●	●	●		●	○	●
15/09/2015		>100	58	>100	29	>100	>100	>100	14		26

Source: sites Web des SPE, septembre 2015.
Légende: (●) opérationnel. (○) annoncé, non opérationnel.

Bien que ce ne soit pas formellement précisé, on peut supposer qu'il ne s'agit que d'une sélection des offres détenues par les SPE compte tenu de leur nombre très limité. L'usager n'est donc que partiellement informé sur les emplois offerts par les agences.

A Djibouti, l'ANEFIP ne publie que des offres extraites de la presse et des avis de concours, l'ANPE du Mali diffuse principalement des offres mentionnant l'adresse de l'entreprise. Ces choix limitent les charges induites pour les agences, qui n'ont pas à gérer les mises en relation avec l'employeur.

La majorité des sites Web des SPE se limite à la diffusion de leurs propres offres d'emploi. L'ANPE du Burkina Faso, le FNE au Cameroun et l'AGUIPE en Guinée ont ajouté des «liens utiles» permettant un accès direct aux offres d'emploi d'agences privées, ce qui accroît l'attractivité de leur portail électronique. Ce type de partenariat public/privé procède d'une autre conception du rôle des sites Web de SPE orientés vers un statut de portail national de l'emploi, englobant un éventail plus large des opportunités offertes par le marché du travail du pays. Pour un intermédiaire privé, le fait d'obtenir ou de se voir proposer un lien sur le portail national d'un SPE pourrait constituer un label indiquant que ses offres remplissent les critères de l'emploi décent.

Les modalités de présentation des offres, sous forme de listes fixes ou défilantes, sont assez différentes d'un site à un autre. Elles ont un impact sur l'aspect pratique et la facilité de consultation par les demandeurs d'emploi.

Il n'y a pas de système de tri par types d'emplois ou zones géographiques sauf au Cameroun, où il est possible de consulter les offres par domaines d'activité.

Les logiciels de tri sont d'autant plus indispensables que les offres seront nombreuses. Les bandes défilantes dans lesquelles n'apparaît qu'une offre à la

fois (ONEM) risquent de décourager les lecteurs qui n'auraient pas la patience d'attendre le défilement de l'ensemble du bandeau pour éventuellement repérer une proposition répondant à leur profil.

Tous les sites indiquent la date d'enregistrement de l'offre et quelques-uns ajoutent une date limite de dépôt des candidatures.

Seuls quatre SPE (Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali et Togo) diffusent des listes d'offres d'emploi régulièrement mises à jour.

La majorité des offres d'emploi publiées par les services de l'emploi du Burkina Faso, de Djibouti, du Mali, de la RCA et du Tchad ont une date limite de dépôt des candidatures dépassée, voire très dépassée. Cette situation montre que des SPE n'effacent pas, ou ne mettent pas dans une rubrique distincte, les offres dont le recrutement est terminé; sans doute dans le but de faire apparaître tous les emplois qui ont été proposés au cours d'une période donnée. Le risque, dans ce cas, est de faire apparaître une image passive du SPE auprès des clients.

Le niveau de description des offres publiées sur Internet est en général complet, voire très complet. Au Burkina Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Mali, en RDC et au Togo, les candidats trouvent la plupart des informations utiles (description du poste et du profil recherché, modalités de dépôt des candidatures, etc.).

Les offres publiées concernent principalement des employés, des techniciens et des cadres. Les entreprises clientes peuvent être nationales ou étrangères. L'analyse sommaire de l'origine des offres d'emploi publiées le 15 mai 2014 fait apparaître quelques dominantes dans certains pays.

Tableau 14: Les principales origines des offres diffusées sur Internet⁵⁰

	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Djibouti	Guinée	Mali	RDC	Tchad	Togo
Entreprises privées nationales	●	●	●						●
Entreprises d'Etat	●								
Entreprises privées étrangères	●	●		●		●			●
Fonction publique	●			●	●				
Organisations internationales et ONG	●			●	●	●	●		

Source: portails électroniques.

⁵⁰ Observation effectuée le 15 mai 2014.

■ L'envoi de CV

Les candidats aux emplois disponibles peuvent faire parvenir via Internet un CV au SPE ou directement à l'entreprise concernée, sauf au Burkina Faso et au Tchad. Cette option permet un accès aux offres d'emploi du service public à tous les citoyens, y compris à ceux qui ne sont pas enregistrés dans les fichiers des agences (en particulier lorsqu'ils en sont éloignés géographiquement). Pour le SPE, cette fonction accroît les chances de pouvoir présenter aux employeurs des candidatures répondant à leurs attentes. Le cas échéant, les CV recueillis peuvent enrichir un vivier de candidatures constitué par l'agence de l'emploi. La gestion de CV provenant de candidatures spontanées en réponse aux offres d'emploi nécessite la mise en place d'une logistique interne de traitement au sein de l'agence locale. L'expérience montre que de nombreux CV ne répondent pas aux critères du profil recherché par l'employeur. Il convient aussi d'automatiser les réponses sur la suite donnée pour éviter une surcharge du standard téléphonique, l'ANPE du Togo précisant par exemple que seules les candidatures prises en compte seront contactées.

■ La préinscription des demandeurs d'emploi

Une première inscription auprès des agences de l'emploi par l'intermédiaire d'un questionnaire en ligne est possible pour les demandeurs d'emploi du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Niger, de la RDC et du Tchad. Au Togo, l'inscription électronique (à distance ou en agence locale) avec ouverture d'un compte individualisé accessible par Internet est systématisée, et la carte de demandeur d'emploi est éditée et remise dès validation des informations par le conseiller. Au Mali, cette possibilité est annoncée mais demeure non opérationnelle à ce jour.

De manière générale, cette prestation s'adresse à des personnes qui ont déjà un emploi et en cherchent un autre. L'inscription à distance n'est en réalité qu'une préinscription devant être prolongée par un entretien sur rendez-vous dans l'antenne la plus proche, pour faire le point sur la recherche et valider le profil du candidat. La fonction d'inscription à distance nécessite la mise en place d'un dispositif de suivi pour être efficace, et ce d'autant plus que l'absence de réponse nuirait à l'image de l'établissement.

■ Les comptes individualisés

La personnalisation à distance des relations entre l'utilisateur et le SPE sous forme d'un compte personnel accessible par un mot de passe est proposée au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en RDC et au Togo. Les services offerts par la création d'un compte personnalisé ne sont pas détaillés sur les sites Web.

En général, *les demandeurs d'emploi* peuvent recevoir des informations par courrier électronique, notamment lorsqu'une offre d'emploi correspond à leur profil, télécharger des documents, correspondre avec un conseiller.

Les comptes des *employeurs* leur permettent d'avoir un conseiller correspondant pour leur entreprise, de déposer leurs offres d'emploi en ligne, de recevoir des candidatures et d'avoir accès à une base de CV. La mise en place de comptes électroniques personnalisés vise à établir des relations privilégiées entre les SPE et des clients à potentiel. Elle nécessite une technologie relativement élaborée des systèmes d'information et exige une maintenance rigoureuse de la relation pour tenir les engagements pris lors de la constitution du compte. Lorsque ces engagements de services ne sont pas tenus, les SPE risquent de perdre des entreprises clientes importantes qu'ils voulaient fidéliser.

■ La base de données de curriculum vitae

La constitution d'une base de données de CV permet de disposer en permanence de viviers de candidats pour répondre plus rapidement aux besoins en recrutement des employeurs et de connaître les caractéristiques de profils disponibles sur le marché du travail. Ce service est proposé par quatre SPE.

Pour les SPE du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et de la RDC, ces bases de données sont accessibles aux employeurs ayant ouvert un compte électronique à partir d'un identifiant et d'un mot de passe.

L'ANPE du Burkina Faso, quant à elle, invite les demandeurs à s'inscrire dans une base de compétences nationale ainsi qu'à l'étranger. Ces fichiers ne sont pas accessibles en ligne aux employeurs.

Les banques de CV peuvent être des outils de promotion des services des SPE vers les entreprises, un moyen d'attirer des demandeurs qualifiés ou d'apporter un appui particulier à des publics cibles tels que les jeunes diplômés. Cette prestation implique une veille sur la qualité des CV reçus, qui véhiculeront l'image du SPE auprès des entreprises, ainsi que sur la mise à jour du fichier.

Le recours au site Web est désormais devenu un comportement quasi réflexe pour entrer en relation avec un organisme. Cet inventaire de l'utilisation d'Internet par les SPE d'Afrique francophone démontre que le recours à des portails électroniques constitue un levier important pour renforcer le positionnement institutionnel des SPE ainsi qu'une valeur ajoutée significative pour les services rendus aux clients. Toutefois, il convient préalablement de mener une réflexion stratégique approfondie sur les résultats attendus, les conséquences sur l'organisation, la gestion des ressources humaines, les incidences financières et les risques encourus en cas de dysfonctionnement.

Les différentes options retenues entre la diffusion d'informations à caractère permanent et le saut technologique vers des formules interactives s'appuyant sur des systèmes d'information performants font apparaître un large éventail de possibilités pour gérer de manière prudente et efficace la mise en place de portails électroniques. Pour les établissements concernés, ce type de réflexion gagnerait à s'inscrire dans le cadre d'orientations globales de moyen terme. Le partage des connaissances et des expériences (par exemple sous forme d'un atelier régional) entre les SPE d'Afrique sur la transition vers le numérique devrait permettre de s'affranchir de démarches qui ont souvent tendance à s'inspirer de l'expérience des pays développés, alors que leur environnement technique et les caractéristiques de leur marché du travail ont des spécificités que ne connaissent pas les pays économiquement riches. En particulier, il y a des cohérences à établir entre: i) le degré d'accessibilité des populations cibles au numérique et les dispositifs électroniques mis en place par les SPE pour améliorer les performances de leurs services; ii) le niveau de développement des moyens nationaux de support à l'économie numérique, en particulier les services de conception, de maintenance, de sécurisation des données, l'existence de lignes Internet à haut débit dédiées; iii) les ressources humaines et financières disponibles au sein du SPE pour concevoir et maintenir la sécurité et la qualité de ces dispositifs.

III. Développements récents et perspectives à moyen terme

Les SPE ont été invités à faire part des changements les plus significatifs en matière de services aux usagers qu'ils ont réalisés au cours des trois dernières années, ainsi que des développements qu'ils ont prévu d'engager à moyen terme.

Tableau 15: Développements récents et prévus des SPE

SPE	Développements réalisés récemment
FNE Cameroun	Extension du réseau d'agences, quatre nouvelles agences; Mise en œuvre d'un programme pour l'emploi des jeunes, le PED-Ci (Programme emploi diplômé citoyen), qui s'appuie sur l'esprit citoyen des entreprises pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes; Création du CIIIEJ (Centre intégré d'information pour l'entrepreneuriat des jeunes), d'un magazine sur les tendances du marché du travail (<i>Conjoncture emploi</i>); Création et lancement d' <i>Espace Emploi FNE</i> , un gratuit sur les offres d'emploi disponibles (au SPE et dans les journaux locaux), développement du site Web du CIIIEJ; Développement du progiciel NEFISYS vers sa version Web; Interconnexion des agences FNE.

Les services publics de l'emploi en Afrique francophone

(Suite du tableau 15)

SPE	Développements réalisés récemment
ACFPE RCA	Amélioration du dispositif d'accueil des demandeurs d'emploi par la construction d'un hangar destiné à abriter les séances de sensibilisation; Organisation chaque jour de séances de sensibilisation à l'intention des demandeurs d'emploi sur les méthodes de recherche active d'emploi, les meilleurs comportements à adopter dans l'entreprise; Elaboration de nouveaux supports et outils pour un meilleur suivi de la relation avec les entreprises; Mise en place de nouvelles gammes de services aux employeurs et aux demandeurs d'emploi; Amélioration de la qualité de la publication de la «Note d'information sur les tendances du marché de l'emploi»; Création d'un site Internet; Acquisition d'un serveur et conception d'un support électronique d'immatriculation des demandeurs d'emploi.
ONEM RDC	Site Web accessible à tous les agents et bientôt aux demandeurs.
SPE	Développements prévus à moyen terme
FNE Cameroun	Renforcement des effectifs des conseillers en emploi et des «job developers»; Poursuite du maillage du FNE avec la création de quatre nouvelles agences locales; Acquisition des tests d'évaluation en ligne pour la sélection des candidats; Création de deux centres d'évaluation des compétences, implémentation d'une autre unité du CIIJ à Douala après celle de Yaoundé; Renforcement de la documentation physique et virtuelle; Poursuite de la démarche qualité.
ACFPE RCA	Intensification des prospections d'emploi auprès des entreprises; Mise en place de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle; Réalisation d'enquêtes de conjoncture en matière d'emploi et de formation; Mise en place progressive d'un système de veille prospective sur l'emploi; Extension de l'utilisation du serveur à tous les services régionaux; Enquête diagnostique sur les besoins de formation; Etablissement de plans de formation.
ONEM RDC	Densification du réseau et installation de bornes informatiques accessibles au public.
ONAPE Tchad	Enregistrement informatique des offres d'emploi, réalisation d'un imprimé spécifique; Amélioration de la qualité de l'affichage des offres d'emploi; Formation des conseillers à l'entretien et à la relation entreprise.
ANPE Togo	Ouverture de quatre points de services à Lomé, dont un à l'université.
ANPE Niger	Etude en cours pour réviser ses programmes d'accompagnement afin de les rendre plus attractifs et plus efficaces; Réalisation d'un audit organisationnel et fonctionnel de l'ANPE; Mise en place d'un système d'information pour la gestion des offres et demandes.
ANPEJ Sénégal	Extension du réseau d'agences et Pôle Emploi dans les 45 départements; Développement du système d'information; Recrutement et formation de conseillers en emploi.

Sources: sites nationaux; enquête BIT et Rapport pays pour la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes, juil. 2014.

SECTION 4

Les SPE au centre d'une nouvelle et forte demande d'informations sur le marché du travail

I. Une mission traditionnellement attribuée aux SPE

La production d'informations sur le marché du travail est une fonction indispensable des services publics de l'emploi (SPE) pour l'exercice de leur mission de mise en relation entre employeurs et demandeurs d'emploi. Cette responsabilité consiste à traiter, analyser et diffuser les informations recueillies dans le cadre de leurs activités directes d'intermédiaires sur le marché de l'emploi, ainsi qu'à rechercher et mettre à disposition toutes celles qui contribuent à la transparence du marché du travail. A ce titre:

- a) En tant qu'opérateurs nationaux de l'intermédiation, ils doivent a minima participer à l'établissement de bases de données statistiques concernant:
- i) les emplois offerts (secteurs économiques, métiers, qualifications, rémunérations, durée des contrats, saisonnalité, localisation, etc.); ii) les caractéristiques des demandeurs d'emploi inscrits dans leurs services (âge, sexe, niveau de formation et de qualification, situation géographique, durée du chômage, etc.).

Ils peuvent également être appelés à compléter ces données quantitatives par des informations qualitatives permettant d'apporter des éléments d'explication sur les déséquilibres et les tensions observés sur les marchés du travail, ainsi que sur les attentes et besoins des employeurs et demandeurs d'emploi.

- b) En tant que gestionnaires des programmes de mesures actives de la politique nationale de l'emploi (PNE), ils doivent renseigner sur l'avancement des dispositifs et être en capacité d'informer leurs autorités de tutelle des résultats de ces mesures et de l'insertion dans l'emploi des populations cibles.
- c) Plus rarement en Afrique, lorsque des dispositifs d'allocations de chômage existent et sont confiés aux SPE, comme en Côte d'Ivoire, ces derniers ont l'obligation de fournir des données relatives à ces prestations (nombre des bénéficiaires, montants, durée de versement des prestations, etc.).

Ainsi, le recueil et la fourniture d'informations occupent une place importante dans les activités des SPE de la région, et la grande majorité d'entre eux (dix sur treize) leur attachent une importance relativement élevée⁵¹ au sein du portefeuille de programmes.

II. Une demande d'informations sur le marché du travail qui s'accroît et se diversifie

Les destinataires de cette offre d'informations sont nombreux et leurs besoins sont différents. On distingue généralement trois catégories d'utilisateurs des données collectées et diffusées par les SPE:

■ Les partenaires institutionnels des SPE

En raison de leur mission d'élaboration et de pilotage des politiques du marché du travail et de leur rôle de tutelle du SPE rattaché à leurs départements ministériels, les pouvoirs publics, en l'occurrence les ministres du Travail et de l'Emploi, sont les premiers demandeurs d'informations auprès des SPE.

Les partenaires sociaux membres des conseils d'administration des SPE (organisations patronales et syndicats de travailleurs) s'intéressent particulièrement à l'évolution de l'offre et de la demande d'emploi, à la disponibilité et à la qualification de la main-d'œuvre, ainsi qu'aux niveaux de salaires et aux besoins de formation selon des approches qui leur sont propres. Ces acteurs ont une influence directe sur la configuration des dispositifs de collecte et de traitement des données relatives au marché du travail mis en place par les SPE, ainsi que sur les niveaux des financements dans ce domaine.

⁵¹ Enquête AMSEP 2014, questions 107 et 401.

■ Les employeurs et demandeurs d'emploi usagers du SPE

Les employeurs et demandeurs d'emploi constituent une seconde catégorie d'utilisateurs des données sur le marché du travail, et, dans une certaine mesure, c'est cette catégorie qui est visée en premier lieu pour la pleine efficacité des missions confiées au SPE. Les attentes des employeurs et demandeurs d'emploi diffèrent sensiblement de celles de l'Etat et des partenaires sociaux; elles portent davantage sur des réponses adaptées à leurs problèmes particuliers de recherche d'emploi ou de collaborateurs. La quantité et la qualité de ces informations, ainsi que leur accessibilité, ont des effets directs sur l'image des SPE auprès de leur clientèle et, partant, sur le volume de celle-ci.

■ Les autres opérateurs intervenant directement ou indirectement sur le marché du travail

D'autres acteurs du marché du travail, comme par exemple les établissements de formation ou d'autres organismes en charge de la promotion de l'emploi, ainsi que les partenaires du développement, peuvent être tantôt pourvoyeurs, tantôt destinataires et demandeurs d'informations. Ces opérateurs ont besoin de disposer de données révélatrices du ou des segments du marché du travail sur lesquels ils sont appelés à intervenir. Avec la tendance croissante aux partenariats public/privé⁵², ce type de sollicitations est de plus en plus fréquent. Les SPE sont ainsi amenés à fournir des informations spécialement conçues pour les besoins des coopérations qu'ils engagent avec d'autres acteurs, l'efficacité des partenariats reposant en partie sur la qualité du diagnostic des situations à traiter.

Initialement considérée comme une activité de traitement statistique et de diffusion des données dont ils étaient détenteurs, la mission d'information sur le marché du travail des SPE s'est ainsi considérablement transformée cette dernière décennie par l'effet cumulé de deux facteurs:

- ▶ la prise de conscience, par les décideurs politiques, économiques et sociaux, du caractère stratégique des systèmes d'information sur le marché du travail (SIMIT) pour soutenir la promotion de l'emploi et la lutte contre la pauvreté, avec pour conséquence des besoins accrus en indicateurs de plus en plus précis;
- ▶ la transformation de la demande d'informations sous l'effet de la démultiplication des utilisateurs d'informations sur le marché du travail à la recherche de produits sur mesure pour leurs besoins spécifiques.

⁵² Voir le chapitre consacré aux partenariats.

III. Une réponse institutionnelle s'appuyant sur le développement d'observatoires de l'emploi avec le support des SPE

La mobilisation croissante des gouvernements de la région autour des questions d'emploi a conduit les pouvoirs publics à développer des observatoires nationaux de l'emploi en s'appuyant sur leurs SPE pour constituer les leviers de ce développement.

Un observatoire de l'emploi est un outil de veille et d'aide à la décision. Son rôle est de produire des études, des notes conjoncturelles et tous autres documents apportant un éclairage rétrospectif et/ou prospectif dans son domaine à partir de données qui lui sont fournies par un réseau de partenaires dont le SPE est un des membres, avec par exemple: les instituts nationaux de statistiques, les détenteurs d'informations spécifiques (chambres des métiers, d'agriculture...), les autres départements ministériels, les partenaires sociaux, etc.

Si les SPE d'Afrique francophone sont généralement les organismes supports des observatoires de l'emploi, il existe des cas particuliers et des évolutions récentes allant dans le sens d'observatoires plus indépendants. Ainsi, les différentes situations nationales peuvent être comparées au regard du degré d'autonomie dans l'aménagement et le fonctionnement des observatoires de l'emploi.

■ Des observatoires qui fonctionnent au sein des SPE

Bien que directement rattachés à la direction générale des SPE, ces observatoires ont des **positionnements statutaires différents**.

Au Bénin, la direction générale de l'ANPE dispose d'un département de l'observatoire de l'emploi qui publie depuis 2010 un bilan chiffré et commenté des activités de l'établissement. Cependant, la rubrique «statistiques» du site Internet de l'agence n'est pas encore active.

En Côte d'Ivoire, la structure de l'AGEPE comporte un observatoire de l'emploi, des métiers et de la formation rattaché directement à la direction générale, qui a également mis en place un comité scientifique. Différentes études et autres productions de l'observatoire sont disponibles à partir du portail électronique de l'AGEPE⁵³, qui met aussi à disposition un baromètre de l'emploi. Le bilan 2014 de l'agence est également consultable en ligne.

A Djibouti, l'observatoire national de l'emploi et des qualifications est une des directions de l'ANEFIP. Il fait l'objet d'une importante opération de développement, avec l'appui du PNUD, formalisée dans un plan stratégique 2015-2018. L'ambition des partenaires du projet est d'atteindre «un taux de satisfaction de 60 pour cent des utilisateurs d'informations statistiques du marché du

⁵³ www.agepe.ci.

travail à l'horizon 2018». Cette démarche s'inscrit dans le cadre du plan d'action de la PNE adoptée par le gouvernement en 2014. Par ailleurs, l'observatoire publie en ligne une «étude sur l'emploi public dans les régions de l'intérieur»⁵⁴.

En Guinée, l'AGUIPE dispose d'un département de l'observatoire de l'emploi et des métiers qui a réalisé en 2012 une «enquête spécifique sur l'emploi et le travail décent» avec le concours de partenaires nationaux et du PNUD, ainsi qu'une «analyse de la demande de main-d'œuvre et des qualifications demandées dans les industries minières et autres sociétés à participation étrangère» avec l'aide du BIT – ces deux productions sont accessibles en ligne⁵⁵.

En Mauritanie, l'observatoire de l'emploi est un département technique de l'ANAPEJ. Il est chargé «de collecter, de traiter et de diffuser les données sur la situation du chômage dans sa globalité et plus spécifiquement celui des jeunes. Le département, à travers ses activités, met à la disposition des autres départements, des décideurs et des chercheurs des données actuelles nécessaires à la prise de décision et à la planification des actions ⁵⁶». De création récente, le site Web de l'agence comporte une rubrique «études et documents» qui n'est pas encore renseignée.

En République centrafricaine (RCA), l'ACFPE comporte un service des statistiques et de la documentation rattaché à une direction des études dont le rôle est de développer le SIMT par la collecte et la diffusion de données – ce service publie un bulletin d'information. L'ACFPE a inscrit la mise en place d'un observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle dans ses orientations à moyen terme.

■ Certains cas particuliers d'évolution vers des observatoires de l'emploi indépendants

Au Togo, l'ANPE a inscrit, sur demande de son ministère de tutelle, la création d'un observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle comme axe prioritaire de son plan d'action opérationnel pour la période 2014-2016. L'objectif est que cet observatoire, une fois opérationnel, soit autonome et indépendant de l'agence. Une direction centrale de l'ANPE est plus particulièrement chargée de cette priorité.

Au Mali, l'observatoire est également en cours de réorganisation: le Conseil des ministres a adopté les projets de textes relatifs à la création, à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de l'observatoire national de l'emploi et de la formation du Mali, initialement rattaché à l'ANPE, avec un budget autonome.

⁵⁴ www.aneftp.dj.

⁵⁵ www.aguipaguinee.com.

⁵⁶ www.anapej.org.

L'observatoire s'est construit par la suite comme un département à part entière, avec ses allocations budgétaires propres. Finalement, la réorganisation ira dans le sens d'un observatoire autonome doté d'un statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique – indépendant de l'ANPE.

Au Cameroun, l'Observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle (ONEFOP), créé en 2002 sous statut d'établissement public autonome, est l'organe national chargé de la collecte, de la centralisation, de l'analyse et de la diffusion des informations sur l'emploi et la formation professionnelle. Cependant, le Cameroun constitue un cas particulier, avec une dichotomie entre deux systèmes distincts: d'un côté l'ONEFOP, et de l'autre un SIMT rattaché au FNE.

Avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers, dont le BIT, l'ONEFOP a bénéficié récemment d'un renforcement de ses capacités matérielles, techniques et technologiques. Il assure la production des notes semestrielles de conjoncture sur l'emploi, d'annuaires statistiques sur l'emploi et la formation professionnelle ainsi que des bilans emploi-formation. Il a aussi mené des études spécifiques pour améliorer les connaissances sur le marché du travail au Cameroun (cas de l'étude sur l'identification des métiers porteurs à moyen terme au Cameroun). L'ONEFOP dispose également d'un site Internet pour la diffusion électronique⁵⁷.

De son côté, le SIMT propre au FNE a été développé dans le cadre d'un partenariat avec AFRISTAT et l'ACBF⁵⁸. Ce dispositif a pour fonction principale de valoriser les flux d'informations sur le marché du travail entrant au FNE dans le cadre de ses activités d'intermédiation et de gestionnaire des mesures actives. Ainsi, sans en porter le nom, il assure en partie des missions d'observatoire et dispose notamment:

- ▶ d'une base de données centrale qui gère en temps réel tout le processus d'intermédiation (enregistrement des offres et demandes d'emploi, contrôle, suivi, édition et mise à jour, etc.);
- ▶ d'un système de veille technologique et de suivi de l'emploi des grandes entreprises;
- ▶ d'un réseau national de contributeurs sur le marché du travail, comprenant des acteurs bien identifiés interagissant sur le Web;
- ▶ d'un site Internet pour la consultation, la publication des offres et des demandes, et le retour d'informations.

⁵⁷ www.onefop.com.

⁵⁸ Projet ACBF-LMIS-AFRISTAT.

Le FNE réalise également le bulletin périodique d'analyse Conjoncture emploi, permettant de diffuser l'ensemble des informations issues de son SIMT. Aussi, les informations issues du FNE constituent des données importantes permettant de capter les tendances conjoncturelles sur le marché du travail, composantes essentielles du SIMT.

La dichotomie du SIMT conduit à s'interroger sur les bénéfices ou les inconvénients d'une telle architecture institutionnelle. Cela pose la question de la permanence du dispositif propre au FNE ou de son recentrage sur des activités propres au SPE pour aller vers davantage de complémentarité.

■ Des observatoires autonomes disposant du soutien des SPE

Au Burkina Faso, bien qu'implanté dans les mêmes locaux que l'ANPE, l'Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle est un établissement public à caractère administratif autonome. Par ailleurs, il diffuse des offres d'emploi sur son site Internet⁵⁹ et exerce à ce titre des fonctions d'intermédiation.

Au Niger, l'ANPE a créé en 2012, au sein des services centraux, une cellule de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF) avec un statut d'établissement public à caractère social. La diffusion de notes conjoncturelles et d'un bulletin trimestriel sur l'emploi sur le site Web a été interrompue fin 2012.

■ Absence d'observatoire de l'emploi en tant que tel

Dans les cas du Congo, de la République démocratique du Congo (RDC) et du Tchad, les SPE transmettent leurs données d'activité à leurs autorités de tutelle sans réellement constituer un observatoire de l'emploi.

Les pratiques en matière d'information sur le marché du travail sont donc relativement différenciées dans la région: certains pays tels que la Côte d'Ivoire et Djibouti ont un dispositif intégré, le Niger et le Cameroun se rallient à l'avis de l'UEMOA, qui recommande la mise en place d'observatoires de l'emploi indépendants, et d'autres SPE tels que l'ANPE du Togo jouent le rôle de rampe de lancement pour des observatoires appelés à devenir indépendants.

⁵⁹ www.onef.gov.bf.

IV. Vers une nouvelle approche des SIMT dans les SPE

La revue des activités de diffusion d'informations sur le marché du travail des SPE d'Afrique subsaharienne montre qu'une grande majorité d'entre eux s'est fortement engagée, assez récemment, dans le renforcement des systèmes d'information nationaux sur le marché du travail. L'origine de cette inflexion vers le développement des SIMT remonte au Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique de septembre 2004. A mesure que les pouvoirs publics de la région se sont heurtés aux carences de leurs dispositifs nationaux de collecte et d'analyse de données sur l'emploi pour guider l'élaboration et la conduite de leurs politiques, le besoin d'un renforcement des capacités dans ce domaine s'est imposé à la plupart d'entre eux. Leurs gouvernements ont alors mobilisé leurs SPE sur ces enjeux. Les difficultés du moment pour mettre les SIMT au niveau des besoins étaient multiples et complexes⁶⁰: i) la faiblesse des systèmes d'information, avec un manque de cohérence entre les objectifs à atteindre, les produits à élaborer, les informations à collecter et les actions à mener; ii) des cadres institutionnels peu fonctionnels, marqués par une absence de coordination des activités de production statistiques; iii) le manque de moyens humains et techniques des observatoires lorsqu'ils existaient; iv) l'inadaptation des systèmes d'information aux besoins et la faible couverture des données produites.

En réponse aux préoccupations et aux sollicitations croissantes des gouvernements face aux difficultés rencontrées, les orientations ont progressivement évolué vers une prise en main de ces enjeux par les SPE au travers d'actions individuelles et collectives. Ainsi, les SPE membres de l'AASEP ont choisi de retenir *«les services publics de l'emploi d'Afrique et l'information sur le marché du travail»* comme thème de travail pour leur atelier annuel régional organisé à Kinshasa en septembre 2010, avec la participation du BIT et d'AFRISTAT. Le programme de ce séminaire est resté principalement centré autour des problématiques et enjeux pour les SPE de la région, ainsi que sur la présentation d'expériences étrangères – les projets en cours de réalisation dans les pays adhérents à l'AASEP étaient encore peu nombreux⁶¹. Le relevé de conclusions destiné aux ministères de tutelle soulignait la part croissante de la production et de la diffusion d'informations sur le marché du travail dans leurs activités, ainsi que l'insuffisance de leurs moyens et l'impératif du renforcement de leurs capacités. L'organisation de ce séminaire souligne l'appropriation de ce sujet

⁶⁰ Voir les réflexions formulées dans le cadre du séminaire organisé par le consortium Paris 21, en juillet 2005 à Ouagadougou, sur les statistiques du marché du travail en Afrique.

⁶¹ Seules deux expériences conduites par des SPE de la région ont été exposées: le projet FNE-ACBF-AFRISTAT et le projet ROAME, regroupant quatre pays (Bénin, Cameroun, Mali, Sénégal).

par les SPE, qui s'emparent désormais des enjeux de la production et de la diffusion d'informations sur le marché du travail.

Par ailleurs, les décisions visant à créer des directions ou départements statistiques au sein des SPE, ainsi que les nouveaux projets de renforcement de capacités des observatoires de l'emploi, témoignent des ambitions affichées par les gouvernements de la région d'améliorer et de renforcer les SIMT en s'appuyant principalement sur leurs SPE. Toutefois, il demeure de nombreux obstacles au développement des dispositifs d'information sur le marché du travail, notamment au sein des SPE, ce qui peut expliquer la rareté et l'irrégularité des publications dans ce domaine en Afrique. Aux difficultés techniques persistantes (fiabilité des bases de données, coordination des réseaux fournisseurs, développement des systèmes informatiques, etc.) et humaines (recrutement et formation des cadres) s'ajoute un problème de positionnement institutionnel. En effet, les textes réglementaires fixant les missions des SPE manquent généralement de précision quant à leurs attributions en ce qui concerne un sujet aussi vaste que celui de l'information sur le marché du travail. Très généralistes, ces textes ne permettent pas de délimiter clairement le périmètre d'intervention des SPE, alors que les réseaux d'acteurs et les besoins d'information sur le marché du travail ont fortement évolué.

V. Nouveaux enjeux et nouvelles réponses en matière d'information sur le marché du travail

La régulation du marché du travail en Afrique subsaharienne, à l'instar des autres régions du monde, se trouve confrontée à l'émergence d'une nouvelle et forte demande d'information en provenance de divers acteurs institutionnels (pouvoirs publics, partenaires sociaux, agents économiques) et clients (offreurs et demandeurs d'emploi). Le défi est de pouvoir y répondre par la mise en place de produits et services répondant à la diversité de leurs besoins. Au même titre que l'intermédiation, l'information sur le marché du travail va progressivement intégrer les lois de l'offre de services.

Cette évolution suscite la mise au point d'une offre de services différenciée en faveur des acteurs des PNE d'une part, et vers les clients de l'intermédiation d'autre part. Cette dimension nouvelle constitue une variable d'action qui tend à être prise explicitement en considération dans les réflexions stratégiques concernant la configuration des dispositifs nationaux d'information sur le marché du travail, comme à Djibouti par exemple.

Par ailleurs, si la mise à disposition d'informations sur l'emploi pour les entreprises et les demandeurs d'emploi relève systématiquement des SPE chargés de l'intermédiation sur le marché du travail, la production d'informations

sur ce même marché vers les acteurs politiques, économiques et sociaux soulève inévitablement la question du positionnement des institutions chargées de la développer. Il n'y a pas de réponse a priori à cette alternative sans un diagnostic préalable des forces et fragilités des SIMT nationaux, assorti d'une clarification des objectifs à atteindre à court et moyen termes ainsi que du rôle respectif des acteurs impliqués.

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que la fonction d'information sur le marché du travail n'est pas une activité annexe des missions des SPE résultant de celles du placement et de la gestion des programmes. Elle occupe une place croissante et névralgique dans les tâches des SPE, quelle que soit l'option retenue par les gouvernements de la région concernant le positionnement des observatoires de l'emploi.

SECTION 5

Les programmes d'accès à l'emploi, leur portée et leurs limites

Les difficultés d'ajustement de l'offre et de la demande d'emplois – et plus généralement les déséquilibres structurels du marché du travail – sont consubstantielles à l'économie de marché. Tous les pays, y compris les plus développés économiquement, connaissent à un degré plus ou moins élevé ces phénomènes. Face à cette situation, les pouvoirs publics, au premier rang desquels l'Etat, assurent un rôle de régulation au moyen de dispositions législatives et réglementaires, d'institutions dédiées telles que les services publics de l'emploi (SPE) et de dispositifs de promotion de l'emploi.

La finalité de ces dispositifs est d'accroître le volume global d'emplois et de favoriser l'accès à l'emploi des catégories de la population active rencontrant le plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail. Toutefois, alors que les politiques actives du marché du travail ont un rôle contracyclique dans les pays développés, elles sont moins sensibles à la conjoncture de l'emploi dans les pays en développement, où elles jouent un rôle à la fois d'insertion temporaire dans l'emploi de catégories défavorisées, de redistribution de revenus et d'affichage des priorités politiques des pouvoirs publics. En principe, l'octroi de ces aides est systématiquement soumis à des règles, en particulier celle d'exercer concrètement l'activité professionnelle concernée par le dispositif dans le cas d'un contrat aidé. C'est d'ailleurs en cela que les mesures actives se différencient des mesures dites «passives», lesquelles visent à compenser temporairement l'absence de revenus liée aux situations de chômage dans l'attente d'un emploi.

Une typologie⁶² couramment utilisée pour classer les mesures actives consiste à les regrouper en trois grandes catégories, déterminées selon leurs objectifs et leurs destinataires cibles:

- i. *Les mesures de formation-insertion dans l'emploi salarié.* Elles concernent le plus souvent des personnes ayant bénéficié d'une formation générale et/ou professionnelle à la recherche d'un emploi mais ne disposant pas (ou plus) d'une qualification ou d'une expérience correspondant aux besoins immédiats des entreprises. Les montages techniques et juridiques de ces mesures répondent à une double préoccupation: renforcer l'employabilité des demandeurs d'emploi concernés grâce à des formations aux postes de travail en entreprise; encourager les employeurs à participer au développement des compétences de ces chômeurs puis à les recruter.
- ii. *Les dispositifs qui soutiennent la création d'emplois non salariés.* Ils sont principalement destinés à des personnes ou des groupes de personnes qui ont l'intention de s'engager dans un projet de création d'activités génératrices de revenus (auto-emploi, micro-entreprise, coopérative). Ces dispositifs consistent en un accompagnement des bénéficiaires au niveau technique (formalisation du projet, formation à la gestion d'entreprise) et/ou financier (octroi de prêts ou de subventions).
- iii. *Les programmes de grands travaux d'utilité publique.* Dans les pays passés sous revue, ils s'appuient sur un recours intensif à de la main-d'œuvre sans qualification, pas ou peu scolarisée, dans l'incapacité de s'insérer dans la vie active par l'emploi salarié ou l'auto-emploi. Ces programmes poursuivent le double objectif d'accroître le taux d'emploi et de lutter contre la pauvreté.

Cette classification est un outil pratique pour une lecture rapide des dispositifs publics de promotion de l'emploi et de réduction du chômage. Elle est a priori applicable à la plupart des pays confrontés à des déséquilibres structurels du marché de l'emploi quel que soit leur niveau de développement⁶³.

⁶² Les SPE constituant en tant que tel un élément des politiques actives (voir les travaux de l'OCDE sur ce point) qui sont l'objet de cette étude ne sont évidemment pas retenus dans cette typologie, pas plus que les prestations d'assistance au placement qui sont examinées dans la partie relative aux services.

⁶³ Dans les pays les plus développés où le salariat est prédominant, les intitulés et le sens de la typologie retenue ici peuvent cependant varier. Il en est de même du contenu des mesures. C'est ainsi que les mesures d'incitation à l'insertion dans l'emploi salarié au moyen de subventions, le plus souvent sous la forme d'exonérations de charges pour les entreprises, ne font sens que dans des économies largement formalisées.

Par contre, elle appelle à être complétée par une approche plus approfondie des contextes économiques, sociodémographiques et institutionnels des pays concernés pour comprendre les caractéristiques de ces dispositifs et ce qui les différencie d'autres régions.

Ce chapitre propose d'inventorier les contributions des différents SPE des pays d'Afrique subsaharienne francophone aux mesures actives de promotion de l'emploi et de lutte contre le chômage, d'en dégager les principales caractéristiques et de formuler des recommandations pour optimiser leur participation à ces dispositifs.

Il convient de souligner que la question des résultats quantitatifs obtenus par les SPE eu égard aux objectifs qui leur sont assignés n'a pas été écartée de l'étude. Cependant, elle n'a pu être traitée que de manière très inégale selon les pays, faute de données disponibles pour certains d'entre eux, rendant difficile toute comparaison solide dans ce domaine⁶⁴. La faiblesse des moyens consacrés à l'évaluation des programmes de promotion de l'emploi constatée dans la plupart des pays est un élément de fragilité de ces dispositifs, ainsi que nous aurons l'occasion d'y revenir. Elle a de ce fait constitué une contrainte méthodologique forte pour la rédaction de cette partie de l'étude.

I. Les éléments de contexte liés au chômage en Afrique

Avant d'inventorier les spécificités nationales relatives aux programmes, il est nécessaire de faire un bref retour sur les éléments de contexte liés au chômage en Afrique francophone. En effet, on ne peut traiter les programmes hors de leurs situations, ces dernières agissant fortement sur les conditions d'exercice des SPE dans la gestion des programmes. Trois facteurs sont déterminants à cet égard:

- ▶ la faiblesse des dispositifs d'intermédiation;
- ▶ la pénurie d'emplois salariés;
- ▶ une offre de services inadaptée aux besoins des populations les plus vulnérables.

Ces facteurs constituent une difficulté majeure pour la pleine efficacité des programmes dont les SPE assurent la mise en œuvre.

⁶⁴ Un certain nombre de données ont pu être obtenues par la consultation de rapports rédigés par les ministères en charge de l'emploi à l'occasion de la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes organisée à Abidjan en juillet 2014 avec le concours de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

■ La faiblesse des dispositifs d'intermédiation

En Afrique subsaharienne, l'appariement sur le marché de l'emploi entre l'offre et la demande est particulièrement aléatoire pour des raisons qui viennent se cumuler et amplifier les phénomènes de tensions. Aux facteurs structurels (déficits d'emplois disponibles, inadéquation des qualifications et des formations aux besoins du marché, saisonnalité de certaines activités économiques, freins géographiques ou culturels à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'embauche) s'ajoute un déficit récurrent d'informations sur les offres et demandes d'emploi disponibles, que les SPE ne parviennent pas à combler de manière satisfaisante malgré les efforts qu'ils déploient pour accroître leur part de marché⁶⁵.

L'information sur les programmes de promotion de l'emploi mis en place par les gouvernements et leurs partenaires ne fait pas exception et rencontre aussi des obstacles pour atteindre les publics auxquels ils sont destinés.

De surcroît, les déséquilibres du marché du travail ne se limitent pas aux difficultés d'accès à l'information et à l'inadéquation entre l'offre et la demande, ils concernent les acteurs eux-mêmes, qui sont très inégaux à l'égard des moyens dont ils disposent pour mener leurs démarches. Ainsi, entre un artisan exerçant dans un village et une entreprise disposant d'une puissante logistique de recrutement, les données du problème pour trouver le collaborateur recherché ne sont pas les mêmes. Du côté des demandeurs d'emploi, l'origine sociale et géographique est un facteur de sélectivité très fort. Laisser le marché du travail fonctionner naturellement sans intervenir sur ses mécanismes de sélectivité reviendrait à exclure une partie de la population de l'accès à l'emploi et à freiner le développement de l'entrepreneuriat.

Sur le plan institutionnel, les pays d'Afrique subsaharienne comptent, en plus des SPE, de nombreux acteurs publics et privés qui interviennent sur le marché de l'emploi, tels que des agences de placement privées, des associations, les échelons déconcentrés de l'Etat et échelons décentralisés, ainsi que des ONG. Cependant, la fonction d'intermédiation n'est remplie que partiellement par ces opérateurs, qui n'ont pas vocation à traiter les questions d'emploi de manière globale. Quels que soient l'ampleur de leur activité et leur dynamisme, leurs interventions se limitent à des segments du marché du travail qui leur sont particuliers: clientèle des officines privées de recrutement, placement des lauréats par les organismes de formation, grands travaux de l'Etat supervisés par des départements ministériels, développement local, etc.

Compte tenu de ces phénomènes permanents de tensions sur les marchés du travail, les entreprises, les particuliers et les porteurs de projets d'emploi indé-

⁶⁵ Cette question est développée dans le chapitre consacré aux services.

pendant ne pourront bénéficier pleinement des effets des politiques de création d'emplois décents en Afrique qu'à la condition que les Etats renforcent parallèlement leurs dispositifs d'intermédiation et de régulation des marchés du travail.

Cet impératif est d'autant plus incontournable que les gouvernements s'engagent simultanément dans des politiques de renforcement de l'éducation et de la formation susceptibles d'améliorer l'employabilité des jeunes, qui auront besoin d'être accompagnés à leur arrivée sur le marché du travail.

■ Les SPE confrontés à la pénurie d'emplois salariés

La finalité des activités d'appariement entre l'offre et la demande des SPE n'est pas de créer des emplois, mais d'agir pour que les postes vacants à un moment donné soient pourvus le plus rapidement possible. L'impact de ces dispositifs sur la réduction du chômage est donc d'abord lié au volume des emplois disponibles combiné à leur efficacité. Avec plus de 200 millions de jeunes de 15 à 24 ans sur l'ensemble du continent africain, le taux de croissance démographique le plus élevé du monde et une économie informelle qui enregistre autour de 80 pour cent de l'emploi, l'accroissement de l'offre d'emplois salariés, même soutenue, ne permettra pas d'absorber l'afflux des demandeurs d'emploi arrivant chaque année sur le marché du travail. Le développement de l'entrepreneuriat, de l'auto-emploi et de la création de micro-entreprises est un impératif majeur pour les pays de la région devant insérer dans l'emploi décent les générations nouvelles sortant du système scolaire et de formation. En réponse à cette exigence, tous les gouvernements sans exception ont mis en place des programmes de soutien à l'initiative entrepreneuriale qui se caractérisent le plus souvent par une grande diversité et par l'intervention de nombreux acteurs nationaux ou appartenant à la coopération internationale. Les rôles et fonctions des SPE dans la gestion de ces dispositifs sont variables d'un pays à l'autre.

■ Une offre de services inadaptée aux besoins des populations les plus vulnérables

L'offre de services des SPE pour l'intermédiation est conçue a priori pour des demandeurs d'emploi relativement autonomes, scolarisés, possédant un minimum de qualifications professionnelles et n'habitant pas dans des régions géographiquement enclavées. Quant à l'offre d'emplois, elle est orientée vers des entreprises du secteur formel qui représentent moins de 20 pour cent de l'emploi dans la majorité des pays concernés. Plus les composantes du marché de l'emploi s'éloignent de ces caractéristiques, moins les outils de l'intermédiation sont efficaces. Ils deviennent même inadaptés pour la plupart des 180 millions d'analphabètes que comptait l'Afrique subsaharienne en 2011.

Face au défi d'une croissance riche en emplois pour répondre aux enjeux cumulés de l'essor démographique et des progrès de l'éducation, les pays de la région ont dû intégrer une dimension supplémentaire à leurs politiques nationales de l'emploi (PNE): la lutte contre l'extrême pauvreté, par la mise en place de programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). L'approche HIMO fait appel à des montages de projets et à des techniques de rapprochement entre l'offre et la demande assez différents de ceux contenus dans l'offre de services de base des SPE, qui sont donc amenés à se positionner vis-à-vis de ces dispositifs particuliers.

De façon plus générale, la mission de placement, qui est la mission originelle et première des SPE, tend en Afrique subsaharienne à devenir seconde par rapport aux activités de promotion de l'emploi. Cette inversion de priorités de leurs missions est redoutable pour les SPE, qui délaissent un terrain envers lequel ils ont une légitimité de nature quasi régaliennne alors qu'ils n'ont pas toujours les capacités de gérer efficacement des dispositifs d'insertion dans l'emploi au sein d'un environnement plus concurrentiel et face à une forte attente des pouvoirs publics, de leurs clientèles et de l'opinion publique.

II. La contribution des SPE au pilotage des mesures actives de promotion de l'emploi

1. Les objectifs des programmes d'accès à l'emploi

Les programmes visant à l'intégration dans l'emploi se situent au confluent de trois lignes de préoccupations majeures pour les pays africains:

- ▶ assurer l'emploi optimal dans des contextes où les ressources financières sont d'une façon générale faibles, tandis que la main-d'œuvre, sans préjuger du niveau de qualification au départ, est nombreuse;
- ▶ faire face au problème de l'accroissement démographique rapide des jeunes et de l'évolution dominante de leur poids relatif dans la population active;
- ▶ améliorer les niveaux de qualification des populations cibles pour qu'ils répondent aux exigences du marché du travail.

Ces programmes d'insertion dans l'emploi n'ont atteint ces objectifs que de façon très inégale selon les programmes, mais ils n'ont pas été étrangers à cette triple problématique.

Le niveau des intentions affirmées le montre clairement, même si l'on observe des décalages entre les projets annoncés et les réalisations constatées. L'objet de l'analyse qui suit, faute de données suffisantes pour procéder à une

évaluation rigoureuse, consiste à identifier des organisations, des méthodes, des résultats qui peuvent inspirer des développements utiles pour l'avenir.

Comme indiqué précédemment, les interventions des SPE dans le domaine des mesures actives sur le marché de l'emploi peuvent être explorées à partir de trois types de programmes:

- ▶ les programmes de formation-insertion;
- ▶ les programmes d'auto-emploi;
- ▶ les programmes HIMO.

Les programmes d'accès à l'emploi participent à des degrés divers aux objectifs énoncés ci-dessus, avec des résultats limités et inégaux selon les programmes.

2. Leurs organisations institutionnelles

L'analyse de la participation des SPE aux dispositifs nationaux de promotion de l'emploi nécessite que soit établie une distinction entre trois catégories de modalités de gestion de programmes:

- ▶ le SPE assure la responsabilité principale de gestion et de mise en œuvre opérationnelle;
- ▶ le projet est développé par d'autres opérateurs que le SPE, avec qui ils sont liés par des engagements partenariaux;
- ▶ le SPE n'est pas impliqué sur le plan opérationnel, mais peut avoir recours occasionnellement à ces mesures pour les besoins des demandeurs d'emploi.

La revue des programmes fait apparaître que la gestion de la très grande majorité de ceux des ministères en charge de l'emploi est confiée au SPE. Cela démontre la place centrale qu'ils occupent désormais dans la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi.

Cependant, l'examen des dispositifs et programmes dans lesquels les SPE sont opérateurs à titre principal ou comme partenaires montre que leur positionnement institutionnel est assez varié du point de vue de la mise en œuvre.

Le tableau ci-dessous énumère par pays les partenaires techniques et financiers qui ont des relations de coopération formalisées avec les SPE.

Ce récapitulatif ne donne qu'une vue partielle de l'environnement institutionnel des SPE, sachant que d'autres organismes gèrent des mesures et peuvent avoir, à ce titre, des relations de coopération avec les agences de l'emploi. Cependant, il permet de faire ressortir quelques grandes catégories de modalités de partenariats techniques et financiers pour l'exécution des mesures.

Tableau 16: Liste des partenariats établis par les SPE

Pays / SPE	Programmes	Partenaires
ANPE Bénin	PAEI	Fonds national d'emploi des jeunes
	CEJEDRAO	Centre de gestion du CEJEDRAO (technique et financier); Coopération danoise
	PAES et RCDE	Gestion directe ANPE
	PADE	Communes
ANPE Burkina Faso	PA/ISJD	Fonds d'aide à l'initiative des jeunes
	PNVB	GIP PNVB
	PFM	Ministère de l'Emploi
	FAPE	FAPE: technique
	Actions transversales	PSCE/JF
FNE Cameroun	PED et PREJ	Gestion directe FNE
	PARIC	WUS et SPE allemand: technique et financier
	PAME	Comité du programme
	MICROPAR	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Economie sociale et de l'Artisanat
	PADER	Ministères de l'Agriculture et de l'Artisanat
	USEP	Communautés décentralisées et ministères concernés
ACFPE RCA	Appui auto-emploi	Gestion directe ACFPE
	Apprentissage	SCAC (ambassade de France)
	HIMO	Collectivités locales
ONEMO Congo	PED-PAME-PADER	Gestion directe ONEMO
	PAMAD-DOJETIP	Agences d'exécution des travaux HIMO
AGEPE Côte d'Ivoire	PAE-PATEC	Gestion directe AGEPE
	PJDEC	Association internationale de développement
	Défi emploi jeunes C2D	AFD (France)
	PCME	Fonds de promotion et d'aide à l'emploi, ONG, Banque nationale d'investissement
ONE Gabon	SPI-SI-apprentissage-SRI-qualification	Fonds d'aide à l'insertion et à la réinsertion professionnelles (FIR)
ANPE Niger	PIJD-PIPME-PRC-PAIEL-PACER- PEJTIPC	Gestion directe ANPE
ONEM RDC	Auto-emploi – formation qualifiante-HIMO	Programme-cadre de créations d'emplois et de revenus (PROCER)
ONAPE Tchad	PADE et PAE	Gestion directe ONAPE
ANPE Togo	AIDE	Gestion directe ANPE
	PERREM	
	FAIEJ	Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes
	PRADEB	Programme d'appui au développement à la base

Sources: sites nationaux; enquête BIT et Rapport pays pour la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes, juil. 2014.

- 1) **Gestion technique et financière des programmes par les SPE.** Au Niger et au Tchad, les SPE assurent la gestion à la fois technique et financière des mesures. Au Congo, l'ONEMO est gestionnaire direct pour l'insertion et l'auto-emploi, les activités HIMO se déroulant en coopération avec des partenaires. Cette option centralisée a l'avantage de simplifier les circuits administratifs d'exécution des activités. En revanche, elle nécessite la mobilisation permanente d'une double compétence interne: orientation des usagers et gestion des programmes. Les résultats sont directement liés à leurs ressources humaines et financières ainsi qu'à la couverture territoriale du SPE.
- 2) **SPE assurant uniquement la gestion technique.** Au Gabon, le ministère en charge de l'emploi regroupe le développement de ses cinq programmes selon un dispositif intégré réparti entre deux opérateurs complémentaires placés sous sa tutelle: l'ONE pour la mise en œuvre technique et le FIR pour les financements. Cette formule a l'avantage de la précédente en ce qui concerne la simplicité des circuits de pilotage. Toutefois, la dissociation de la gestion technique de la gestion financière donne moins de marge de manœuvre au SPE et donc moins de souplesse dans la gestion des programmes, rendant de facto quasi impossible la réallocation des moyens d'un dispositif à l'autre.
- 3) **Gestion technique et financière par plusieurs opérateurs.** Pour donner corps à la priorité politique accordée à l'emploi des jeunes, un certain nombre de pays ont créé dans les années 2000 des services d'emploi pour les jeunes en plus de leur SPE. Le gouvernement du Mali s'appuie sur deux structures avec l'ANPE, qui gère le placement et est opérateur de formation, et l'APEJ, conçue pour être l'instrument de la mise en œuvre du Programme emploi jeunes (PEJ) à destination des jeunes de 15 à 40 ans. Dans sa conception originelle, l'APEJ est un opérateur chargé de la mise en œuvre et de la gestion de politiques actives du marché du travail ciblées sur les jeunes. Ainsi définie, la mission de l'APEJ est donc distincte de celle de l'ANPE, qui est le placement. Cependant, il faut observer qu'il est difficilement concevable qu'un service de l'emploi chargé du placement puisse exercer sa mission sans disposer d'outils à cet effet. A l'inverse, une structure gérant des dispositifs d'insertion dans l'emploi est nécessairement amenée à faire du placement. La gestion de mesures pour l'emploi constitue indéniablement un levier puissant d'intervention sur le marché du travail pour le placement des demandeurs d'emploi et le recrutement des entreprises. L'APEJ, en mettant en relation les jeunes bénéficiaires de ses programmes avec des entreprises dont elle connaît les besoins de recrutement, effectue de fait le placement. Il s'agit non pas de sa mission

première, mais plutôt de la conséquence naturelle de ses activités. Les compétences respectives de l'APEJ et de l'ANPE ne sont donc pas étanches les unes des autres.

La Mauritanie a opté pour la création en janvier 2005 d'un SPE ayant un focus sur l'emploi jeune: l'ANAPEJ.

La tendance est aujourd'hui à la fusion de ces entités, comme en janvier 2014 au Sénégal, qui a vu la fusion de quatre agences et fonds⁶⁶ pour mettre en place l'ANPEJ, et plus récemment en Côte d'Ivoire, où l'Agence emploi jeunes va prendre le relais de l'AGEPE et du Fonds national de la jeunesse.

- 4) **Une variété de formules mixtes selon le rôle attribué au SPE.** Les autres constructions, les plus nombreuses, se caractérisent par des formules mixtes combinant la gestion directe de programmes par les SPE et le recours à: i) des partenariats s'appuyant sur des fonds nationaux de promotion de l'emploi, comme au Burkina Faso; ii) des programmes autonomes mis en place par des départements ministériels autres que celui de l'emploi, comme par exemple au Togo; et iii) des institutions de coopération internationale ou bilatérale, par exemple au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Togo.

3. Une description du contenu des programmes

Selon la typologie retenue, une brève description du contenu des programmes et des publics ciblés est nécessaire avant toute tentative d'analyse. On note ainsi, d'une part, une prédominance des programmes regroupés sur la formation-insertion et, d'autre part, une faible participation des SPE aux programmes HIMO.

■ Une prédominance des programmes regroupés sur la formation-insertion et l'auto-emploi

Au Bénin, il existe deux programmes:

- a) *Le Programme d'appui à l'emploi salarié (PAES)*, qui comporte deux composantes:
- L'une orientée vers le secteur privé: le contrat d'appui à l'entreprise (CAE) a pour objectif l'insertion durable dans des entreprises privées sous la forme d'un stage de douze mois rémunéré par l'ANPE. L'attribution du CAE est soumise à un engagement d'embauche du stagiaire par l'entreprise.

⁶⁶ L'Agence nationale pour l'emploi des jeunes, le Fonds national de promotion des jeunes, l'Agence pour l'emploi des jeunes de la banlieue, l'Agence nationale d'appui aux marchands ambulants.

- L'autre volet concernant les secteurs public et privé: le contrat de première expérience professionnelle (CPEP) permet à des primo-demandeurs d'emplois qualifiés d'effectuer un stage en milieu de travail d'une durée de six mois, renouvelable une fois, pour acquérir une première expérience professionnelle. Dans le CPEP, l'employeur ne s'engage pas à recruter les jeunes.

b) Le Programme d'appui à l'emploi indépendant (PAEI), dont l'ANPE est également responsable, visant à promouvoir l'initiative entrepreneuriale auprès des jeunes demandeurs d'emploi puis à les accompagner dans la formalisation de projets qu'ils pourront soumettre ensuite au Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes (FNPEEJ).

Au Burkina Faso, *les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)* visent à améliorer l'employabilité de diplômés de l'enseignement supérieur par l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le secteur public ou privé.

Toujours au Burkina Faso, *le Programme d'appui à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes diplômés (PAISJD)* s'adresse à des bénéficiaires âgés de 18 à 35 ans et comporte deux instruments: les SIVP et un instrument de promotion de l'auto-emploi.

Au Cameroun, *le Programme emploi diplômés (PED)* est une mesure incitative à la formation sur le poste de travail de jeunes diplômés sans expérience qui repose sur un principe de cofinancement à parts égales de l'indemnité de stage entre le FNE et l'employeur. Si l'entreprise recrute le stagiaire pour une période d'au moins deux ans, le FNE prend en charge le paiement du salaire pendant les trois premiers mois.

Au Congo, *le Programme emploi diplômés (PED)* concerne l'amélioration de l'employabilité des jeunes diplômés par l'acquisition d'une expérience pratique dans les métiers de l'entreprise. Ces stages de pré-emploi en entreprise d'une durée de douze mois s'adressent à des jeunes diplômés de 18 à 35 ans. L'ONEMO verse 50 pour cent de l'indemnité de stage.

En Côte d'Ivoire, les programmes relevant de cette catégorie sont:

- a) Le Programme d'aide à l'embauche (PAE), qui est un dispositif de stages d'insertion en entreprise de douze mois au maximum destiné à des jeunes diplômés (18-39 ans) sans expérience professionnelle inscrits à l'AGEPE. L'agence assure la maîtrise d'œuvre, elle indemnise les jeunes pour leurs frais de transport et partage les coûts de stage avec l'employeur.*

b) *Le Projet emploi jeunes et développement des compétences (PEJEDEC)*, co-financé par la Banque mondiale, a pour objectif d'insérer dans l'emploi 27 500 bénéficiaires entre décembre 2011 et juin 2015.

Ce programme se caractérise par un éventail de cinq instruments couvrant les principaux domaines de la promotion de l'emploi (qualification en milieu de travail, apprentissage, formation qualifiante, auto-emploi et travaux HIMO). L'AGEPE est l'opérateur pour la mise en œuvre de 2 250 stages de qualification destinés à des jeunes diplômés sans qualification âgés de 18 à 30 ans, dispositif qui permet à l'agence d'élargir ses interventions à une population non couverte par le PAE.

c) *Le Défi emploi jeunes*, qui vise à soutenir et amplifier des dispositifs gouvernementaux d'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Il s'agit d'un programme d'insertion de 20 000 jeunes financé par l'Agence française de développement dans le cadre d'un contrat de désendettement et de développement (C2D) signé en décembre 2012 entre les gouvernements français et ivoirien⁶⁷.

L'AGEPE est l'une des agences publiques d'exécution du *Défi emploi jeunes*. L'ensemble des interventions des agences d'exécution (structures publiques, privées et ONG) est assuré par une unité de coordination pour l'emploi (UCPE) avec laquelle l'agence de l'emploi a signé un contrat de performance pour réaliser la mise en œuvre des deux composantes: le renforcement de l'employabilité de 675 jeunes par des stages en entreprise et l'accès à l'auto-emploi de 1 000 bénéficiaires par la création d'activités génératrices de revenus.

Au Gabon, les mesures s'adressent principalement aux jeunes diplômés à la recherche d'un premier emploi et aux travailleurs licenciés des entreprises publiques et privées inscrits à l'ONE. Quatre programmes sur les cinq existants concernent l'insertion dans l'emploi salarié et ont comme support un poste à pourvoir dans une entreprise. Le cinquième programme est une mesure de formation pour améliorer l'employabilité des porteurs de projets d'auto-emploi. On note ainsi:

a) *Les stages d'insertion (SI)*, qui visent à favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi qualifiés ayant une courte expérience professionnelle par une adaptation à un poste à pourvoir dans une entreprise. Le FIR prend en charge 50 pour cent du coût de la formation et la CNSS verse une indemnité mensuelle.

b) *Les stages de préinsertion (SPI)*, qui ont pour objectif l'amélioration de l'employabilité de jeunes diplômés primo-demandeurs d'emploi par l'acquisition d'une expérience pratique en entreprise de trois mois maximum.

⁶⁷ Le C2D est un mécanisme qui consiste à réinvestir les dettes remboursées par un pays dans des projets de développement définis en commun.

- c) *Les contrats d'apprentissage* pour des jeunes d'au moins 16 ans sortis du système scolaire sans qualification et inscrits à l'ONE. Le FIR verse une indemnité au jeune.
- d) *Les stages de réinsertion (SRI)*, destinés à favoriser le reclassement d'anciens travailleurs ayant au moins deux ans d'expérience à un poste similaire à celui auquel le nouvel employeur se propose de l'embaucher. Une prise en charge d'une indemnité et de la formation par le FIR pour trois mois maximum est envisageable sur prescription de l'ONE.

Au Mali, les mesures gérées par l'ANPE en mai 2014 étaient les suivantes:

- a) *Le Programme de formation à l'insémination artificielle de bovins (PFIAB)*, qui concernait la spécialisation de jeunes diplômés au profil vétérinaire aux techniques d'insémination de bovins dans les localités de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao et Bamako.
- b) *Le Programme d'appui aux activités économiques des femmes* par une formation aux pratiques de la savonnerie et une dotation en équipements.
- c) *Le programme de renouvellement du parc de taxis* (2009-2015). L'objectif est de contribuer à la création de PME de transport à l'occasion du renouvellement du parc de taxis des villes de Bamako, Sikasso et Kayes par la formation des chauffeurs et l'aide à l'obtention de prêts bancaires pour l'achat de taxis neufs. Le programme est réalisé en partenariat avec les banques pour un objectif de 1 000 chauffeurs formés.
- d) *L'opération TAXINI*, un programme lancé en 2006 dans le but de doter des jeunes diplômés de motos-taxis et de les former en gestion d'entreprise.
- e) *Le Projet de formation et d'aide à l'installation en montage et vente de verres optiques* de 22 jeunes diplômés demandeurs d'emploi en montage des régions de Kayes, Mopti, Tombouctou, Gao et Ségou.

En Mauritanie, l'orientation vers des programmes d'insertion dans l'emploi indépendant et salarié repose principalement sur le dispositif *CAP Insertion*, que le gouvernement a mis en place en 2009 avec l'aide de partenaires techniques et financiers dans le but de créer «un véritable service public de l'insertion»⁶⁸. L'ANAPEJ développe ainsi trois programmes de promotion de

⁶⁸ Rapport Mauritanie pour la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes, Abidjan, juillet 2014; H.O. El-Bekaye, directeur de la microfinance et de l'insertion professionnelle.

l'emploi au bénéfice de jeunes de plus de 18 ans et de moins de 45 ans inscrits dans l'une de ses trois antennes:

- a) *Le Programme d'auto-emploi*, qui vise à promouvoir les capacités entrepreneuriales et managériales chez les demandeurs d'emploi et à leur faciliter l'accès au crédit dans le cadre de projets financés par l'ANAPEJ.
- b) *Le Programme de développement de compétences*, qui porte sur des actions de formation et de reconversion professionnelle réalisées en partenariat avec des opérateurs de formation pour améliorer l'employabilité de jeunes demandeurs d'emploi et de populations défavorisées. La sélection des candidats est effectuée en liaison avec des comités de chômeurs, et la réalisation des projets est déléguée à des organismes sous-traitants dans le cadre d'appels d'offres.
- c) Un nouveau programme de formation en direction de son public cible lancé mi-2015 par l'ANAPEJ en partenariat avec la fondation koweïtienne Direct-Aid pour la participation à des sessions de *formation en informatique et en couture*.

Au Niger, l'ANPE est l'unique opérateur des mesures actives de promotion de l'emploi. Le SPE assure la gestion d'une gamme diversifiée de programmes à destination du secteur formel et informel dans les domaines de l'auto-emploi et de la formation-insertion:

- a) *Le Programme d'insertion des jeunes diplômés (PIJD)*, un outil d'acquisition d'une première expérience pour les jeunes diplômés visant à améliorer leur employabilité et à inciter les entreprises à les recruter.
- b) *Le Programme d'insertion dans des petites et moyennes entreprises (PIPME)*, plus particulièrement destiné à des jeunes de 15 à 35 ans non scolarisés ou exclus du système scolaire en vue de l'acquisition d'un métier par l'apprentissage.
- c) *Le Programme de reconversion des chômeurs (PRC)*, pour le repositionnement des chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi à travers une formation complémentaire, d'adaptation ou de reconversion.
- d) *Le Programme d'appui aux initiatives d'emploi indépendant (PAIEI)*, pour accompagner les porteurs de projets dans la recherche des financements.

En République centrafricaine (RCA), l'ACFPE place des jeunes demandeurs d'emploi diplômés ayant entre 18 et 35 ans en *stage d'insertion professionnelle* en entreprise pour une durée de six mois et leur verse une allocation de stage variant entre 30 000 et 40 000 FCFA.

En République démocratique du Congo (RDC), le *Programme emploi diplômés (PED)*, de même appellation, est un programme de contrat de première expérience professionnelle pour les jeunes diplômés. Le but est d'apporter aux jeunes diplômés sans expérience professionnelle une qualification en même temps qu'une expérience pratique (enrichissement de leur CV) afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail. Le projet, lancé en 2015, vise 10 000 jeunes diplômés sur quatre ans.

Toujours en RDC, le *Programme de techniques de recherche active d'emploi (PTRAE)* est un programme de formation et de conseil s'adressant aux jeunes diplômés pour améliorer leur recherche d'emploi.

Au Tchad, le dispositif de promotion de l'emploi du ministère de la Formation professionnelle s'appuie sur deux programmes orientés vers une large population de demandeurs d'emploi âgés de 18 à 45 ans inscrits à l'ONAPE: l'un concerne la formation-insertion dans l'emploi salarié, l'autre porte sur l'auto-emploi et les microcrédits. Ces deux mesures sont entièrement gérées par l'office – information, sensibilisation des populations cibles, appui aux projets, au financement et au suivi:

- a) *Le Programme d'appui aux diplômés sans expérience (PADE)*, qui a pour objectif la formation-insertion de jeunes diplômés dans l'emploi salarié sous forme de stages de trois à six mois en entreprise.
- b) *Le Programme d'auto-emploi (PAE)*, qui apporte, en s'appuyant sur des cabinets experts, une assistance à la formulation de projets en vue d'accorder des prêts sans intérêts.

Le programme PADE se déroule sur l'agglomération de N'Djamena, qui concentre la plus grande partie des entreprises du secteur salarié. En revanche, les projets financés sur le PAE sont répartis dans huit localités du pays.

Au Togo, enfin, l'ANPE assure la gestion directe de deux dispositifs:

- a) *Le Programme d'appui à l'insertion et au développement de l'embauche (AIDE)*, lancé en 2011, cofinancé par l'Etat et le PNUD, avec l'objectif d'insérer 3 000 jeunes diplômés de 18 à 45 ans dans des entreprises. Il s'appuie de manière proactive sur cette mesure phare pour élargir et consolider son portefeuille d'employeurs clients, en développant des coopérations avec de grandes entreprises offrant des possibilités d'embauche.
- b) *Le Programme entrepreneurial de renforcement des capacités en relure de manuels scolaires (PERREM)*, destiné à des jeunes déscolarisés de 18 à 35 ans. L'objectif était de former 200 bénéficiaires entre juin 2012 et juin 2015.

En ce qui concerne les programmes de formation-insertion, les enseignements tirés à ce stade montrent que les SPE adoptent une démarche de recrutement essentiellement tournée vers les jeunes diplômés, quelques-uns financent ou cofinancent les stages d'insertion.

Les programmes d'insertion dans l'emploi utilisant la technique HIMO représentent une part mineure mais non négligeable des programmes d'insertion dans l'emploi. En effet, dans des pays où les ressources en capital sont faibles et où il existe une importante main-d'œuvre inemployée ou sous-employée, l'utilisation prioritaire du travail humain dans des projets d'intérêt collectif peut avoir des effets multiplicateurs considérables. Ces projets devraient, d'une part, s'intégrer dans la planification nationale de développement des pays et, d'autre part, permettre l'organisation d'une formation technique progressive des travailleurs sans qualification.

■ Une participation plus modeste des SPE aux programmes HIMO

Les activités HIMO ont pour but de rééquilibrer en faveur de l'emploi le couple travail/capital dans les travaux d'infrastructure. Cette approche permet à des populations socialement et économiquement démunies d'occuper de façon temporaire des emplois dans des conditions décentes et de construire des infrastructures (productives, marchandes, ou d'amélioration de l'environnement) dont ils seront bénéficiaires. Cette approche, dont le BIT est le promoteur, doit répondre à un certain nombre de critères. Elle a été adoptée par de nombreux pays touchés par la grande pauvreté, et d'autres s'en inspirent. Initialement mise en œuvre dans le cadre de chantiers ponctuels, l'approche HIMO est devenue un dispositif permanent de lutte contre la pauvreté par l'emploi inscrit dans la plupart des PNE des pays de la région objet de l'étude. Ces programmes visent plutôt prioritairement des publics qui ne peuvent pas entrer dans les dispositifs précédents.

Cinq SPE sur les douze étudiés sont engagés dans des programmes HIMO à des niveaux assez différents. L'ANPE du Niger, l'ACFPE en RCA, l'ONEMO au Congo et l'ONEM en RDC ainsi que le FNE au Cameroun développent des programmes HIMO. Au Mali, les programmes HIMO sont concentrés sur l'APEJ, qui développe un volume d'activités important dans ce domaine (6 602 mois de travail entre 2006 et 2010). Les SPE interviennent dans la préparation du projet avec les autorités sous l'angle du recrutement de la main-d'œuvre: information et sélection des candidats, quelquefois acquisition du matériel (Congo), paiement des salaires, suivi dans l'objectif de rendre permanents des emplois.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer une présence plus modeste des SPE dans les programmes HIMO:

- L'initiative des actions provient en général d'autres départements ministériels que ceux en charge de l'emploi (jeunesse, développement rural et ur-

bain, équipement...), qui se tournent vers d'autres opérateurs, notamment les collectivités locales.

- ▶ Les organismes en charge de la maîtrise d'ouvrage, le plus souvent des organismes spécialisés, peuvent aussi intervenir sur le volet emploi.
- ▶ Les SPE ne sont pas toujours implantés dans les localités où se déroulent les chantiers, en particulier lorsqu'il s'agit de zones rurales.

4. Les éléments d'analyse sur les performances de ces programmes

Les résultats concernant la participation de la population active dans ces programmes sont inégaux parmi les pays, mais concernent moins de 1 pour cent de la population active en termes de bénéficiaires annuels.

Pendant la durée du programme, le nombre de bénéficiaires varie considérablement d'un programme à l'autre en fonction des ressources allouées aux SPE. De plus, les données sont souvent limitées et difficiles à recueillir. Cependant, quelques rapports annuels d'activité ont pu être consultés.

Au Bénin, en 2013, celui de l'ANPE indique 2 507 offres et 645 placements dans l'emploi salarié. Ces chiffres sont à rapprocher des 2 295 demandeurs bénéficiaires d'actions d'initiation à l'entrepreneuriat, 650 bénéficiaires du PAEI, 1 320 entrées en stage d'insertion et 200 pour le Programme de renforcement de capacités des demandeurs d'emploi (RCDE).

Au Burkina Faso, entre 2006 et 2012, plus de 5 000 jeunes ont bénéficié du programme SIVP, principalement dans le secteur public.

Au Congo, en 2013, l'ONEMO indique que, sur les 2 256 placements annuels, 318 proviennent du PED, soit 14 pour cent.

Au Gabon, l'ONE a réalisé un nombre équivalent d'entrées dans les différents dispositifs du FIR (646) et de placements dans les entreprises du secteur salarié (667). Toujours au Gabon, avec une réalisation de 354 bénéficiaires en 2013, les SI représentent 70 pour cent des mesures financées par le SPE. En 2013, les réalisations sont de 40 pour le programme SPI, de 28 pour les contrats d'apprentissage et de 17 pour les SRI.

Pour le Niger, l'enquête menée par le BIT et l'AMSEP fait état de 492 bénéficiaires pour le PIJD et 153 bénéficiaires pour le programme PIPME en 2013.

En RDC, le PTRAE a enregistré 2 000 jeunes formés en 2015.

Au Tchad, les bénéficiaires du PAE sont de 256 entre 2010 et 2012.

Au Togo, l'AIDE avait enregistré 1 607 jeunes fin 2013.

Ainsi, le tableau suivant montre que l'impact des programmes et mesures actives sur le marché du travail reste très réduit.

Tableau 17: Nombre de bénéficiaires par pays

Pays	Programme de formation-insertion	Emploi indépendant	HIMO	Nombre total de bénéficiaires
Bénin	2 016	522	n.d.	2 538
Burkina Faso	10 951	953	n.d.	11 904
Cameroun	4 548	n.d.	n.d.	4 548
Côte d'Ivoire	637	n.d.	n.d.	637
Congo	414	310	n.d.	724
Gabon	1 085	n.d.	n.d.	1 085
Mali	857	450	n.d.	1 307
Mauritanie	n.d.	n.d.	n.d.	
Niger	645	n.d.	n.d.	645
RCA	n.d.	105	n.d.	105
Tchad	n.d.	256	n.d.	256
Togo	1 607	n.d.	n.d.	1 607

Sources: sites nationaux; enquête BIT et Rapport pays pour la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes, juil. 2014.

Au-delà du programme se pose alors le problème de l'insertion dans l'emploi. Actuellement, les données recueillies ne peuvent nous renseigner sur les insertions effectives après la participation à un programme de type formation-insertion ou auto-emploi. Il est cependant évident que les bénéficiaires ont plus de chances d'être embauchés que ceux qui n'ont pas participé aux programmes. Les données ne permettent pas d'avoir une idée précise de ce que deviennent les autres participants. La portée des programmes HIMO est tout aussi difficilement mesurable.

■ Obstacles liés à l'évaluation des programmes

L'évaluation de l'impact des dispositifs, en particulier lorsqu'ils mobilisent d'importants moyens, n'est pas encore une pratique courante dans la région étudiée. L'information sur les performances des mesures de promotion de l'emploi se limite souvent à des statistiques annuelles sur le nombre de bénéficiaires. Ce manque de visibilité est un obstacle majeur lorsqu'il s'agit de tendre vers une gestion efficiente des programmes qui permettrait aux SPE et autres opérateurs d'optimiser l'utilisation de leurs ressources. Cette situation est en train d'évoluer au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, où l'ANPE et l'AGEPE se sont engagées dans la mise en place de dispositifs d'évaluation des mesures dont elles assurent la gestion.

Sur ce terrain, les institutions en charge du marché du travail en Afrique subsaharienne ne se différencient pas de leurs homologues d'autres régions économiquement plus développées, qui ont quelquefois tendance à se préoccuper davantage du volume et du rythme des entrées dans les dispositifs que de leurs effets à moyen terme sur la structuration du marché du travail.

Sur un autre plan, l'examen des dates de lancement des programmes et des dispositifs de financement montre qu'ils ont souvent été mis en place de manière séquentielle, au fur et à mesure des opportunités ou des difficultés qui ont pu se manifester pour telle ou telle catégorie de population. Cette démarche entraîne inévitablement des effets de dispersion et de chevauchement des mesures. Dans le contexte particulier de l'Afrique subsaharienne francophone, où le nombre et la variété des programmes sont une donnée qui s'impose notamment aux SPE, la question de la synergie des acteurs constitue une priorité de gouvernance pour que cette diversité soit un atout et non une contrainte.

Par ailleurs, une étude sur les performances et l'impact des fonds d'emploi, réalisée en 2012 au Burkina Faso⁶⁹, a fait apparaître les risques encourus en termes d'efficacité des opérateurs lorsque les sources de financement sont trop diversifiées: manque de lisibilité de l'offre, empilement des mesures, lourdeur des circuits de décision et de traitement, superposition voire concurrence des tâches entre les opérateurs techniques et financiers.

Cette complexité soulève aussi la question de l'information du public sur les dispositifs. Dans ce domaine, les SPE pourraient apporter une réelle valeur ajoutée par la mise à la disposition des usagers de supports documentaires simples présentant un panorama synthétique mais complet de l'ensemble des mesures en cours dans leur pays, avec leurs objectifs, prestations et conditions d'accès. Ce service est assuré en grande partie au Cameroun par le FNE sur son portail électronique et de manière plus élaborée pour l'auto-emploi dans son Centre intégré d'information pour l'entrepreneuriat des jeunes (CIIEJ) de Yaoundé. Sur les portails électroniques des autres SPE, l'information se limite à leurs programmes.

Les autres questions que l'on peut voir apparaître se rattachent à une série de réflexions déjà énoncées ou amorcées précédemment.

■ Une multiplicité d'acteurs, des réseaux institutionnels diversifiés et souvent complexes

La déclinaison opérationnelle des PNE dans les pays de la région aboutit inévitablement à une forte segmentation des publics cibles, compte tenu des problématiques à la fois nombreuses et contrastées auxquelles ils sont confrontés:

⁶⁹ *Les fonds d'emploi au Burkina Faso: performance et impact* (Genève, BIT, 2012).

chômage urbain et chômage rural de localités enclavées, accroissement exponentiel de l'arrivée de diplômés sur le marché du travail et persistance de populations faiblement scolarisées, montée de l'informalisation de l'économie. L'étendue, la complexité et la diversité des questions relevant de la promotion de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté ont pour conséquence de conduire les pouvoirs publics à multiplier les programmes. L'apparente uniformité de la cible principale des bénéficiaires des PNE, les jeunes de 18 à 40 ans et plus, recouvre en réalité des approches très différentes lorsqu'il s'agit d'y ajouter d'autres critères d'éligibilité tels que le niveau de formation (diplômé ou analphabète), le statut (salarié ou artisan), le lieu géographique, qui prend quelquefois en considération la commune (Congo, Mali). Les programmes sont essentiellement orientés vers le secteur moderne et urbain de l'économie et ne concernent pas, ou concernent peu, l'insertion des populations rurales non salariées, qui représentent la part majoritaire des sociétés africaines.

La pluralité des partenaires traduit la volonté des pouvoirs publics de mobiliser un grand nombre d'acteurs pour la mise en œuvre des plans d'action de leurs PNE. Sur le terrain des mesures actives, cette orientation se traduit à deux niveaux avec des effets cumulatifs: celui de la diversité des programmes et celui de la multiplicité des institutions aux statuts divers intervenant techniquement et financièrement (ou les deux à la fois) dans l'exécution des dispositifs. L'efficacité de cette dynamique est directement corrélée au degré d'intégration, de cohérence et de coordination de l'action des opérateurs, une question qui concerne directement les SPE compte tenu du poids que représentent les mesures actives dans leurs missions.

Au niveau des agences locales, le risque d'éparpillement des tâches dans la mise en œuvre des mesures actives croît avec le nombre des programmes et celui des institutions intervenant dans les processus d'exécution. Toute intervention sur un programme mobilise à la fois, au sein du SPE, des activités de services aux bénéficiaires et une gestion administrative spécifique. Ces engagements sont à rapprocher de la faiblesse de leurs moyens d'intervention humains et techniques.

Le premier trait marquant entre les SPE est la multiplicité et la diversité des programmes dans lesquels les SPE sont engagés en qualité de maîtres d'œuvre ou comme partenaires actifs. Pour les douze pays ayant fait l'objet de l'inventaire, on dénombre un total de 60 dispositifs distincts, soit une moyenne de 5 par SPE; le FNE au Cameroun et l'AGEPE en Côte d'Ivoire en comptent respectivement 7 et 8 chacun.

■ Les programmes de formation-insertion: compléments indispensables à l'intermédiation

Les mesures orientées vers le renforcement de l'employabilité permettent au SPE de surmonter des obstacles au placement de nature technique (manque

d'expérience), financière (coût d'une formation pour l'adaptation à un poste de travail) ou culturelle (réserves des employeurs à l'égard des diplômés ou de certaines catégories socioprofessionnelles). Elles sont par excellence des outils de support aux activités de placement des SPE, en particulier lorsqu'il s'agit de rendre compatibles une offre et une demande de travail malgré des différences de profils. Elles contribuent à renforcer significativement la convergence de l'offre et de la demande vers les agences de l'emploi lorsqu'elles en assurent la gestion. En contact permanent avec les réalités des marchés du travail depuis le niveau national jusqu'à l'échelon local, interlocuteurs directs des candidats et des employeurs, les SPE sont a priori les mieux placés pour se voir confier par l'Etat la responsabilité de leur mise en œuvre.

Le quasi-monopole des SPE dans la maîtrise d'œuvre des actions de formation-insertion pour tous les pays ayant fait l'objet de l'analyse démontre que ces mesures font partie de la boîte à outils des agences de l'emploi.

Les programmes de formation-insertion s'adressent principalement aux entreprises du privé. Autour d'un objectif commun, qui est l'acquisition d'une première expérience professionnelle sur un poste de travail, les modalités pédagogiques et les conditions d'attribution des mesures sont différentes d'un pays à l'autre.

Cependant, les stages dans les établissements publics sans finalité d'embauche génèrent des attentes et des illusions chez les jeunes qui, de bonne ou de mauvaise foi, estiment avoir été recrutés dans le secteur public et ne comprennent pas qu'ils doivent le quitter en fin de contrat. De plus, c'est contraire au principe de l'insertion dans l'emploi visé par ces programmes.

Les principales variables d'environnement conditionnant les performances des programmes de formation-insertion sont les offres d'emplois salariés disponibles sur le marché du travail, la mobilisation des employeurs sur ces dispositifs, les moyens financiers et la souplesse des procédures administratives. Les variables d'action relèvent des moyens, de l'expertise et des capacités de gestion des SPE.

■ Des SPE très engagés dans la promotion de l'emploi indépendant

L'inventaire des programmes par pays montre que les dispositifs de soutien à l'emploi indépendant sont aussi nombreux que ceux de la formation-insertion.

La faible représentation du secteur privé formel et la réduction des recrutements dans le secteur public limitent la portée des programmes de formation-insertion, et conduisent les pouvoirs publics à mettre l'accent sur la promotion de l'emploi indépendant. Une proportion importante de ces dispositifs sont placés sous la responsabilité des ministères en charge de l'emploi, qui se tournent vers les SPE pour les mettre en œuvre. Tous les SPE, à l'exception de l'ONE au Gabon et de l'ANPE du Togo, ont la responsabilité du pilotage d'au

moins un programme d'auto-emploi. Les ressources budgétaires du service public ne permettent pas de mettre en place des services spécialisés comme certains de leurs homologues d'Afrique du Nord: l'ANSEJ en Algérie et les «espaces entreprendre» de l'ANETI en Tunisie.

La revue par pays fait également apparaître que la contribution des SPE est plus diversifiée pour ces dispositifs que pour la formation-insertion. Cette caractéristique est inhérente au processus de création d'un emploi indépendant. De l'idée du projet à sa concrétisation, la démarche passe par des étapes obligatoires mobilisant des opérateurs différents.

Dans tous les cas, les SPE interviennent dans les phases d'information, de sensibilisation et de conseil des publics s'adressant à eux, leur rôle étant d'autant plus pertinent que l'emploi indépendant peut être une solution alternative à des recherches infructueuses d'emploi salarié. Ils favorisent de la sorte la promotion de ces dispositifs auprès des demandeurs qui ne se tournent pas spontanément vers l'auto-emploi malgré les incitations des pouvoirs publics. Ainsi, pour encourager et soutenir l'esprit d'entrepreneuriat auprès des jeunes, le FNE au Cameroun a mis en place un Centre intégré d'information pour l'entrepreneuriat des jeunes (CIIEJ). Cette antenne met à la disposition du public une base de données actualisée et un service de conseil sur les différentes composantes de la création d'entreprise et l'auto-emploi.

Une différenciation entre les niveaux d'intervention des SPE dans ces programmes apparaît lorsque les usagers s'engagent dans la phase d'élaboration de leur projet. Cette étape complexe fait appel à la prise en considération de nombreux paramètres juridiques, économiques, méthodologiques, financiers, nécessitant des compétences spécifiques de la part des conseillers et des moyens distincts des activités de placement. Les SPE assurent en général le conseil, l'accompagnement administratif et méthodologique au montage des projets dont ils ont la responsabilité principale des financements (Bénin, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Niger, RCA). Au Gabon, l'ONE n'intervient pas dans cette étape. Son rôle s'arrête à l'information des candidats sur les dispositifs existants. Au Togo, à l'exception d'un programme spécifique géré par son ministère de tutelle, la responsabilité de ces mesures relève d'autres opérateurs que l'ANPE. L'agence pour l'emploi intervient dans l'orientation vers ces dispositifs, notamment s'agissant du programme d'entrepreneuriat et d'auto-emploi des jeunes mis en œuvre par le ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes.

Les principales variables externes intervenant sur les performances des SPE dans les programmes de promotion de l'emploi indépendant sont le niveau des moyens financiers consacrés à ces dispositifs et la réactivité des partenaires intervenant aux différentes étapes de la procédure. Les facteurs internes de

réussite reposent sur les ressources humaines, en termes à la fois d'effectifs et d'expertise; les métiers de la promotion de l'emploi indépendant et ceux du placement mobilisent en effet des compétences différentes.

III. Recommandations

Les enseignements qui peuvent être tirés à ce stade sont que les programmes présentent:

- ▶ un impact quantitatif très limité au regard de l'ampleur du problème et des objectifs;
- ▶ des méthodes d'évaluation trop succinctes pour permettre un réel pilotage stratégique;
- ▶ des besoins en formation des formateurs et conseillers;
- ▶ une nécessaire coordination avec les autres acteurs dont la vocation est proche ou complémentaire de celle des SPE;

D'un point de vue plus général, la forte mobilisation des SPE d'Afrique francophone sur les dispositifs gouvernementaux de promotion de l'emploi et de lutte contre la pauvreté est cohérente avec les orientations prioritaires des PNE. Cette relation est à double sens: les SPE ont besoin de programmes pour la réalisation de leur mission d'intermédiation et les pouvoirs publics ont besoin des SPE pour mettre en œuvre leurs dispositifs sur le terrain.

En effet, dans beaucoup de pays de la région, les SPE ont été créés dans une logique d'intervention sur le marché du travail à l'occasion du lancement de programmes ciblés vers des populations précises, notamment les jeunes, pour répondre à de fortes pénuries d'emplois salariés. Même si les données du problème ont changé sensiblement, il n'en reste pas moins que l'engagement des SPE dans les mesures de promotion de l'emploi et de lutte contre la pauvreté reste un marqueur de leur spécificité, comme en témoigne cette analyse par pays. Cet inventaire des dispositifs fait également apparaître des éléments de difficultés pour optimiser leur rôle dans ce domaine.

Les recommandations opérationnelles concernent spécifiquement les problèmes liés au suivi et au pilotage des programmes ainsi que le renforcement des capacités des SPE.

■ Mettre en place des méthodes d'évaluation pour permettre un réel pilotage stratégique

Comme souligné précédemment, les recherches effectuées dans le cadre de cette étude se sont heurtées à de nombreuses difficultés pour recueillir des

informations qualitatives et quantitatives actualisées sur les résultats des mesures. Les données d'évaluation, lorsqu'elles existent, restent très parcellaires au regard des besoins en indicateurs nécessaires à un pilotage maîtrisé de ces dispositifs. La pratique dominante des SPE et de leurs partenaires est de développer l'information de présentation des programmes, notamment les résultats attendus, sans publier de données sur leur niveau de réalisation.

Au niveau stratégique, une évaluation transversale, à des rythmes pluriannuels, de l'ensemble des dispositifs nationaux et de leurs systèmes d'acteurs, du point de vue de leurs complémentarités et de leur cohérence avec les orientations des PNE, devient indispensable pour la lisibilité et la mise en synergie des dispositifs lorsqu'ils ont tendance à s'accumuler. Cette dimension reste le plus souvent traitée de manière indirecte et partielle dans des rapports d'analyse réalisés dans le cadre de questions plus générales (par exemple: orientations des PNE, emploi des jeunes...). Elle fait plus rarement l'objet d'études spécifiques comme celle citée précédemment sur l'impact des fonds d'emploi au Burkina Faso. Ce pays semble d'ailleurs le plus engagé dans l'évaluation des mesures, avec une autre étude sur les stratégies HIMO en 2012 et une revue des dépenses publiques appliquée à la PNE.

Sur le plan opérationnel, des initiatives ont été prises récemment par plusieurs SPE, en lien avec leurs ministères de tutelle, pour mieux connaître les conditions d'exécution des programmes et leurs performances. Au Tchad, par exemple, l'ONAPE a fait réaliser une étude de résultats quantitatifs et qualitatifs sur un échantillon de bénéficiaires des deux programmes PADE et PAE⁷⁰ par un cabinet privé. L'ONE au Gabon vient d'engager un processus de renforcement de ses capacités internes pour l'évaluation de ses programmes. Au Burkina Faso, la direction de l'emploi a passé en revue le fonctionnement et les résultats du PAISJD⁷¹. Au Togo, une étude d'impact du programme AIDE⁷² est prévue sur des financements de la Banque mondiale. En Côte d'Ivoire, les programmes gérés par l'AGEPE ont fait l'objet d'une évaluation par le BIT en partenariat avec Pôle Emploi.

Le renforcement des capacités des SPE en matière d'évaluation de leurs programmes est une nécessité pour améliorer l'efficacité de leurs interventions vers les publics cibles et leur permettre de remplir dans de meilleures conditions leur fonction d'information des pouvoirs publics sur l'efficacité des dispositifs sur le terrain.

⁷⁰ Programme d'appui aux diplômés sans expérience, Programme d'auto-emploi.

⁷¹ Programme d'appui à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes diplômés.

⁷² Appui à l'insertion et au développement de l'embauche.

■ La nécessité d'un renforcement des capacités des SPE

Comparativement à leurs homologues des autres régions du monde, notamment ceux d'Afrique du Nord, les SPE subsahariens francophones disposent dans leur grande majorité de moyens très inférieurs pour réaliser leurs missions. Cette contrainte est d'autant plus prégnante que la majorité d'entre eux ont, à la différence de la plupart des autres pays, la responsabilité de programmes concernant à la fois la formation-insertion et l'auto-emploi, voire les activités HIMO dans un environnement économique beaucoup plus difficile.

En ce qui concerne les programmes et mesures de promotion de l'emploi, cette analyse montre toute l'importance et le caractère structurant que prennent ces activités dans l'organisation et le fonctionnement des SPE de la région. Dans ce domaine, comme dans les autres, les sollicitations et les contraintes sont plus fortes qu'ailleurs⁷³.

Ce déficit de moyens, auquel s'ajoutent des contraintes environnementales fortes, soulève la question du renforcement des capacités des SPE pour qu'ils puissent aider significativement leurs ministères de tutelle à optimiser leurs dispositifs de gestion des mesures actives sur le marché de l'emploi.

Pour produire les résultats attendus, le renforcement des capacités des SPE ne doit pas se limiter à la question de l'accroissement des ressources, condition nécessaire mais insuffisante si elle ne s'inscrit pas dans une réflexion élargie à toutes les variables d'action que mobilise le pilotage des dispositifs actifs de promotion de l'emploi, en particulier:

- ▶ le renforcement de leur positionnement institutionnel pour développer des synergies d'acteurs et de programmes, améliorer la coordination, faciliter et simplifier les partenariats;
- ▶ le développement des compétences internes, qui doivent s'étendre à de nouveaux domaines d'expertise liés au pilotage de projets et à leur évaluation;
- ▶ la simplification de l'architecture des dispositifs, qui ont souvent tendance à se superposer dans le temps et à se disperser dans l'espace au gré des initiatives.

⁷³ Par exemple, en Algérie, l'ANEM ne gère qu'une mesure; au Maroc, l'ANAPEC en a trois en charge.

SECTION 6

Des capacités d'intervention encore éloignées des besoins des populations cibles

La question des moyens mis à la disposition des services publics de l'emploi (SPE) d'Afrique francophone reste essentielle, dans des environnements en général complexes (faible demande de travail, souvent orientée vers les activités primaires et le secteur informel; taux de chômage élevé, surtout dans les populations vulnérables; sous-emploi prédominant). Ici sont en jeu les capacités des SPE à apparier la demande et l'offre de travail, à fournir aux travailleurs les informations essentielles à leurs recherches et aux employeurs les éléments nécessaires pour leurs recrutements, ainsi qu'à mettre en place des programmes actifs d'insertion et de placement des demandeurs d'emploi.

L'analyse des moyens des SPE apporte un éclairage sur les conditions de mise en œuvre de leurs missions et activités. Cet examen peut ensuite être rapproché des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui leur sont assignés.

Compte tenu des informations disponibles sur les SPE dans les pays étudiés, l'analyse se concentre sur trois catégories de données: i) les dotations budgétaires annuelles; ii) les effectifs; iii) les implantations territoriales accessibles au public. La plupart de ces informations ont été collectées grâce aux enquêtes de l'AMSEP 2011 et 2014⁷⁴; cela permet de rendre compte des évolutions entre ces deux dates. Elles ont été complétées par des données

⁷⁴ Données concernant treize pays africains francophones couverts par l'enquête AMSEP 2014: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Togo.

issues des publications officielles, notamment des rapports d'activité annuels, lorsqu'elles étaient disponibles.

Les ressources des SPE varient sensiblement selon les pays étudiés. Une étude comparative des moyens et capacités des SPE d'Afrique subsaharienne francophone appelle à la prudence: elle doit tenir compte de la diversité des contextes institutionnels, généralement composés de différentes structures et organismes nationaux opérant sur le marché du travail et marqués par une multiplication des agences d'emploi privées. Par ailleurs, les différents SPE d'Afrique francophone ne sont pas au même stade de développement. Certains ont déjà plusieurs années de fonctionnement, comme le FNE au Cameroun, créé en 1990, et les ANPE du Burkina Faso et du Mali, créées respectivement en 2004 et en 2001, en remplacement ou complément d'anciennes structures devenues inadéquates aux mutations du marché du travail (au Burkina, le SPE a été créé dans les années 1970 puis réformé en 2004 pour devenir l'ANPE; au Mali, l'ANPE est issue de la réforme de l'ONMOE, créé en 1984). D'autres SPE, tels que l'ANPEJ au Sénégal, l'AGUIPE en Guinée et l'ANPE du Bénin, sont de création plus récente et/ou encore en phase de développement.

I. Des budgets en augmentation mais qui restent très en dessous des besoins

L'examen des budgets des SPE fait d'abord apparaître des traits communs entre les pays à l'étude.

■ Une relative autonomie de gestion financière

La très grande majorité des SPE ont un statut d'établissements publics avec autonomie financière.

■ L'implication des partenaires sociaux dans les instances décisionnelles

Les conseils d'administration, fondés sur le principe de représentation tripartite, sont souvent considérés par les dirigeants des SPE comme une partie prenante importante et impliquée dans les questions relatives à l'attribution des budgets et à leur suivi⁷⁵.

La gestion de l'effectivité de cette participation reste cependant posée en fonction des situations nationales et de la régularité des réunions des instances décisionnelles, notamment du conseil d'administration.

⁷⁵ Enquête AMSEP 2014, question 105.

■ Des dispositifs complexes à financements multiples

S'agissant de services publics, leurs principales sources de financement proviennent en général de leurs départements ministériels de tutelle, sous la forme de dotations annuelles attribuées pour assurer leur fonctionnement et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de promotion de l'emploi. Certains SPE, comme le FNE au Cameroun, l'ANPE du Mali, l'ACFPE en République centrafricaine (RCA) ou l'AGUIPE en Guinée, reposent néanmoins sur d'autres sources de financement, telles que des contributions patronales pour le FNE, l'ANPE du Mali et l'ACFPE (respectivement 1 et 2 pour cent de la masse salariale de leurs entreprises⁷⁶), ou des redevances perçues par l'AGUIPE sur les autorisations de travail en Guinée accordées aux étrangers pour combler le manque de compétences dans les entreprises. L'apport étatique vient d'ailleurs en complément de ces financements.

Ces dotations sont fréquemment complétées par des fonds publics de promotion de l'emploi ainsi que par les engagements des partenaires nationaux pour le développement de l'emploi ciblé sur les populations vulnérables (associations d'employeurs, ONG...).

A cela s'ajoute l'assistance extérieure des acteurs de la coopération internationale, qui subventionnent et appuient les Etats dans la mise en œuvre de projets pluriannuels et mesures actives développés par les SPE⁷⁷ ainsi que des programmes de renforcement de leurs capacités⁷⁸.

Dans certains pays, d'autres financements peuvent provenir de rétributions particulières pour certaines prestations fournies aux entreprises, par exemple dans le cadre d'actions personnalisées de présélection ou de sélection (ANPE Burkina Faso) ou encore d'actions de formation à la demande d'employeurs (ANPE Burkina Faso, ACFPE RCA). Par ailleurs, plusieurs SPE font payer leur carte d'inscription aux demandeurs d'emploi (Burkina Faso, Congo, RDC, Guinée), et les autorisations d'introduction de main-d'œuvre étrangère peuvent donner lieu au paiement d'une redevance au SPE par les employeurs. Ces sources de financement vont parfois à l'encontre du principe énoncé par l'OIT de services de placement gratuits pour les travailleurs et les employeurs⁷⁹.

⁷⁶ Données SPE et ministères de l'Emploi.

⁷⁷ Voir le chapitre consacré aux programmes.

⁷⁸ Notamment le programme de coopération technique APERP du BIT, financé par le gouvernement français et couvrant les pays d'Afrique francophone et de l'Union pour la Méditerranée, ou la Banque mondiale au Togo.

⁷⁹ Principe établi en premier lieu en 1919 par la convention n° 2 de l'OIT en tant que norme pour les services publics de l'emploi et rappelé dans la convention n° 88 en 1949.

La diversité des ressources financières ne peut constituer un atout pour les SPE que si elle s'appuie sur un système de gestion prévisionnel cohérent, reposant sur une vision pluriannuelle. L'ANPEJ au Sénégal et les ANPE du Mali, du Togo et du Burkina Faso ont engagé à ce titre l'élaboration de plans stratégiques de développement comportant un volet financier détaillé. A l'inverse, une part trop importante de financements en provenance de partenaires techniques et financiers extérieurs et consacrés à des projets ponctuels fragilise le socle budgétaire des SPE dès lors qu'ils risquent de ne pas être reconduits.

■ **La prédominance budgétaire des programmes actifs par rapport à l'offre généraliste en libre-service**

En moyenne, une part plus importante des budgets globaux est destinée à la mise en œuvre des mesures actives des politiques de l'emploi, parfois nettement supérieure aux moyens financiers destinés aux autres activités comme le placement (*Tableau 18*). Si la répartition relative du budget traduit d'abord l'importance des activités, elle est aussi révélatrice des priorités et des engagements du SPE. Ainsi, cette tendance en faveur des mesures actives peut provenir d'un engagement particulier des SPE donnant priorité à l'action, mais peut également refléter les limites des activités de placement face aux dysfonctionnements des marchés du travail.

Tableau 18: Répartition relative des budgets de neuf SPE entre les activités de base

	Services liés au placement (%)	Information sur le marché du travail (%)	Mesures actives de la politique de l'emploi (%)	Allocations de chômage (%)
Bénin	10	20	50	
Cameroun	8	6	86	
Congo	30	20	40	
Côte d'Ivoire	30	30	30	10
Gabon	80		20	
Guinée		60	40	
Mauritanie	10	20	70	
RDC	60	20	20	
Togo	42	3	54	

Source: enquête AMSEP 2014, question 110 a.

Les données de l'enquête AMSEP 2014 font ressortir certaines spécificités pour quatre SPE d'Afrique francophone: en Côte d'Ivoire, l'AGEPE est le seul SPE de la région qui présente un système d'administration et de gestion des allocations chômage; en Guinée, l'effort budgétaire semble davantage porter sur les activités d'information sur le marché du travail; en République démocratique du Congo (RDC), la plupart des programmes et mesures actives sur le marché du travail relèvent en réalité d'un autre acteur (le PROCER⁸⁰); au Gabon, l'ONE est doté d'un Fonds d'aide à l'insertion et à la réinsertion professionnelles (FIR) pour le financement des interventions opérationnelles en faveur des populations ciblées par la politique nationale de l'emploi (PNE)⁸¹.

Si certaines mesures actives comme les programmes de formation pour l'insertion ou l'adaptation à l'emploi comportent également des opérations de placement, les activités des SPE d'Afrique francophone restent dans leur majorité davantage orientées vers des interventions en faveur des populations ciblées par les PNE que vers une offre de services généralisée à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

■ Des ressources budgétaires en augmentation

L'intérêt croissant des Etats africains francophones à promouvoir l'emploi et la reconnaissance du rôle central des SPE se traduit notamment par l'augmentation de leurs ressources budgétaires. Malgré des évolutions contrastées, les budgets globaux (fonctionnement et mesures de la politique de l'emploi) des SPE ont progressé entre 2010 et 2013 dans onze des pays couverts par l'enquête AMSEP 2014. Seul le SPE centrafricain connaît une diminution de ses ressources entre 2011 et 2013, dans un contexte politique difficile depuis la crise de 2012. Par ailleurs, il convient de rapporter l'évolution des budgets aux périmètres d'intervention des SPE, notamment pour ceux qui exercent des missions de formation professionnelle.

De manière générale, les accroissements de ressources sont relativement importants. C'est particulièrement le cas au Bénin, au Congo et au Togo, dans lesquels les budgets des SPE ont plus que doublé, voire triplé dans le cas du Togo, en l'espace de deux ans. Ces progressions sont parfois les conséquences d'une place plus centrale des SPE dans la mise en place de nouvelles PNE et d'un certain dynamisme de l'institution. Au Bénin par exemple, à la suite de l'adoption par le gouvernement de la nouvelle politique de l'emploi et de son plan d'action en 2010, de nouvelles ressources ont été affectées pour un accroissement sensible des programmes de mesures actives gérés par l'ANPE

⁸⁰ Programme-cadre de création d'emplois et de revenus: initié en 2002 par le ministère de l'Emploi et de la Prévoyance sociale avec l'aide du BIT, adopté en février 2005 par le Conseil des ministres.

⁸¹ Pour plus de précisions, se reporter au chapitre sur les programmes.

Tableau 19: Evolution des budgets globaux des SPE entre 2011 et 2013 (en euros⁸⁴)

	2011	2012	2013	Evolution 2011-2013 (%)
RCA	1 364 418	1 425 398	1 310 146	-4
Mauritanie	1 800 000	1 850 000	1 950 000	8
Burkina Faso	1 226 179	1 256 025	1 344 702	10
Cameroun	9 990 000	12 120 000	11 890 000	19
Guinée (USD)	870 000	950 000	1 060 250	22
RDC (USD)	1 595 744	1 595 744	2 127 659	33
Côte d'Ivoire	4 000 000	6 000 000	7 000 000	75
Bénin ⁸⁵	2 057 830	2 985 749	4 230 884	106
Congo	884 509	1 663 219	1 853 780	110
Togo	495 459	1 372 041	1 490 951	201
Gabon	123 842	1 685 696	1 921 328	1 451
Niger	1 396 433	1 397 043	NR	

Sources: enquête AMSEP 2014, question 108, sauf Bénin: rapport d'activité ANPE 2013.

(+69,5 pour cent), ce qui a donné lieu à un renforcement du budget de fonctionnement de l'institution pour qu'elle puisse faire face à ce surcroît d'activité.

■ Malgré ces efforts financiers, les dotations des SPE restent relativement faibles au regard de leur clientèle potentielle

Les ressources financières dont disposent les SPE pour la mise en œuvre de leurs programmes et services représentent moins de 1 euro par actif pour dix d'entre eux en 2013. Malgré les très faibles écarts entre les ratios (quelques centimes d'euro), certains pays se démarquent, comme le Gabon, la Mauritanie et le Cameroun, qui dépassent tous 1 euro par actif – allant jusqu'à 3,1 euros pour le Gabon (*Tableau 20*).

⁸² La devise retenue ici est l'euro en raison de la parité fixe avec le franc CFA (devise de la majorité des pays africains francophones couverts par l'enquête) et de la forte variabilité du taux de change avec le dollar.

⁸³ Pour le Bénin, les données nationales sont relativement différentes des résultats de l'enquête AMSEP 2014. Ainsi, selon le rapport d'activité ANPE Bénin 2013, les budgets globaux 2011 et 2013 s'élèvent respectivement à 1 401 521 et 2 697 408 euros. Malgré ces écarts, l'évolution du budget sur la période reste du même ordre de grandeur (92 pour cent d'augmentation selon les données nationales).

Tableau 20: Budget des SPE comparé à la population active et au nombre de chômeurs

	Budget global 2013 en euros (AMSEP 2014)	Population active 2013 (BIT)	Budget du SPE par actif	Chômeurs 2013 (BIT)	Budget du SPE par chômeur
Gabon	1 921 328	626 000	3,1	123 000	15,6
Togo	1 490 951	3 212 000	0,5	222 000	6,7
Côte d'Ivoire	7 000 000	8 023 000	0,9	319 000	21,9
Mauritanie	1 950 000	1 258 000	1,6	390 000	5,0
Congo	1 853 780	1 810 000	1,0	118 000	15,7
RCA	1 310 146	2 188 000	0,6	167 000	7,9
Guinée	1 060 250 (USD)	4 881 000	0,2	87 000	12,2
Cameroun	11 890 000	8 927 000	1,3	359 000	33,1
Bénin	2 697 408*	4 311 000	0,6	44 000	61,3
RDC	2 127 659 (USD)	26 741 000	0,1	2 142 000	1,0
Burkina Faso	1 344 702	7 701 000	0,2	240 000	5,6
Niger (2012)**	1 397 043	5 551 000	0,3	284 000	4,9
Tchad (2009)***	2 579 673	4 155 000	0,6	293 000	8,8
Mali (2010)***	4 227 823	4 892 000	0,9	395 000	10,7

* Données nationales (rapport ANPE Bénin 2013).

** Dernières données disponibles pour le budget 2012 (indicateurs d'emploi 2012 correspondants).

*** Enquête AMSEP 2011: budget global 2010 pour le Mali (indicateurs d'emploi 2010); budget global 2009 pour le Tchad (indicateurs d'emploi 2009).

A titre de comparaison, les moyens financiers de l'ANAPEC du Maroc (dont les ressources budgétaires sont dans la moyenne des données de l'AMSEP) représentent 5 euros par actif en 2013. Le rapport garde les mêmes proportions en ce qui concerne les ressources par chômeur (au sens du BIT): la majorité des SPE d'Afrique francophone disposent de moins de 10 euros par chômeur, contre 54 euros au Maroc. Avec 61,3 euros par chômeur, l'ANPE du Bénin constitue de ce point de vue une exception bien que ses ressources par actif soient également très inférieures à 1 euro.

Ce dernier exemple révèle l'intérêt de mettre en parallèle les ressources financières des SPE selon les deux indicateurs de chômage et de population active. En effet, pris seul en considération, le nombre de chômeurs déclaré ne reflète que partiellement la réalité des marchés du travail d'Afrique francophone, dans lesquels une part importante de la population active est en situation de sous-emploi et relève, au moins potentiellement, de la population cible des SPE. Malgré un taux de chômage relativement faible, l'ANPE du Bénin doit tenir compte d'un

sous-emploi élevé (respectivement 30,2 et 55,6 pour cent de la population active pour le sous-emploi visible et le sous-emploi invisible en 2010⁸⁴).

II. Les ressources humaines constituent le domaine d'investissement prioritaire

De toute évidence, le bon fonctionnement et le développement des SPE dépendent de la quantité et de la qualité de leur personnel.

■ Une tendance à l'augmentation, parfois sensible, des recrutements

De manière générale, la mise en œuvre des PNE s'est traduite concrètement par un renforcement des effectifs des SPE au cours des cinq dernières années. Les onze SPE qui ont apporté des informations sur la situation de leurs effectifs en 2011 et 2013 font tous part d'une augmentation.

Tableau 21: Evolution des effectifs de onze SPE⁸⁵ entre 2011 et 2013⁸⁶

	Nombre total d'agents en 2011	Nombre total d'agents en 2013	Evolution (%)
Bénin	68	105	+54
Burkina Faso	240	261	+9
Cameroun	369	405	+10
Congo	388	411	+6
Djibouti ⁸⁸	14	14	0
Gabon	60	82	+37
Guinée	40	114	+185
Niger	45	48	+7
RCA	63	67	+6
RDC	200	255	+28
Tchad	66	112	+70
Togo	28	82	+193
Total	1 581	1 956	+23,7

Sources: enquêtes AMSEP 2011, question 110, et 2014, question 112; ANEFIP pour Djibouti.

⁸⁴ Chiffres de l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique du Bénin.

⁸⁵ SPE qui ont répondu aux questions 110 et 114 des enquêtes AMSEP 2011 et 2014 concernant les ressources humaines.

⁸⁶ Les effectifs de l'ANEFIP ont été portés à 29 en 2015.

Globalement, les effectifs de ces onze SPE d'Afrique francophone se sont accrus de près de 24 pour cent, avec de grandes disparités entre les pays.

Néanmoins, deux situations bien distinctes apparaissent, avec d'un côté des SPE récemment créés ou réformés, toujours en phase de développement (ANPE Togo, AGUIPE Guinée, ONE Gabon, ANPE Bénin), et de l'autre des SPE plus « anciens » tels que l'ANPE du Burkina Faso, le FNE au Cameroun ou l'ONEMO au Congo, dont les effectifs, plus importants et stabilisés, se sont accrus dans des proportions plus modestes.

■ Un renforcement des activités de développement des compétences internes

L'accroissement des moyens humains a été prolongé sur le plan qualitatif par l'initiative prise à Brazzaville en 2014 par les dirigeants des SPE membres de l'AA-SEP pour la création, avec le soutien de l'AMSEP, d'un dispositif régional de formation des cadres, en particulier des conseillers en emploi. Ce dispositif original vise à mutualiser l'expertise des différents SPE au travers d'un réseau de formateurs internes intervenant dans des séminaires régionaux organisés au bénéfice des agents. Pour accueillir les sessions de formation, un partenariat a été signé avec le Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT), qui dispose d'une infrastructure adéquate et a pour vocation d'assurer la formation des cadres dans les domaines du travail et de l'emploi depuis sa création en 1965⁸⁷.

■ Mais l'écart entre les besoins des populations et les moyens humains d'intervention des SPE reste encore l'un des plus importants du monde

A l'instar des budgets, l'accroissement des effectifs des SPE ne comble pas encore l'important déficit de personnel qui affaiblit les SPE pour la prise en charge d'une part significative des personnes à la recherche d'une activité rémunératrice dans leur pays.

Rapportées au nombre de chômeurs et au nombre d'actifs selon les différents pays, les capacités humaines des SPE africains francophones sont particulièrement faibles au regard des tensions observées sur le marché du travail (*Tableau 22*).

Dans neuf pays parmi les quatorze comparés, il demeure plus de 25 000 actifs et plus de 1 000 chômeurs pour un seul agent du SPE. A titre de comparaison, l'ANETI en Tunisie, avec 1 450 employés, compte environ un agent pour 2 771 actifs et 367 chômeurs⁸⁸, et l'ANEM algérienne un agent pour environ

⁸⁷ Le programme est entré en action en avril 2015.

⁸⁸ Sources: ANETI 18 mars 2015 pour les employés; BIT-KILM, données 2013: population active (4 019 000), chômeurs (533 000).

Tableau 22: Effectifs de quatorze SPE comparés à la population active et au nombre de chômeurs

	Population active en 2013 (BIT)	Nombre de chômeurs en 2013 (BIT)	Nombre d'agents total en 2013	Nombre d'actifs pour un agent	Nombre de chômeurs pour un agent
Bénin	4 311 000	44 000	105	41 057	419
Burkina Faso	7 701 000	240 000	261	29 506	920
Cameroun	8 927 000	359 000	405	22 042	886
Congo	1 810 000	118 000	411	4 404	287
Côte d'Ivoire	8 023 000	319 000	260	30 858	1 227
Gabon	626 000	123 000	82	7 634	1 500
Guinée	4 881 000	87 000	114	42 816	763
Mali*	4 892 000	395 000	233	20 996	1 695
Mauritanie	1 258 000	390 000	90	13 978	4 333
Niger	5 763 000	293 000	48	120 063	6 104
RCA	2 188 000	167 000	67	32 657	2 493
RDC	26 741 000	2 142 000	255	104 867	8 400
Tchad	4 744 000	333 000	112	42 357	2 973
Togo	3 212 000	222 000	82	39 171	2 707

Sources: enquête AMSEP 2014, question 112; base de données KILM-BIT.

* ANPE Mali effectifs 2010 (enquête AMSEP 2010) et indicateurs 2010.

2 500 actifs et 245 chômeurs⁸⁹. En Afrique subsaharienne francophone, si la majorité des pays présentent des ratios compris entre 20 000 et 40 000 actifs par agent du SPE, certains accusent encore un très large écart, avec plus de 100 000 actifs par agent au Niger et en RDC. D'autres atteignent des résultats relativement meilleurs, comme le Congo, le Gabon et la Mauritanie (respectivement 4 404, 7 634 et 13 978 actifs par agent).

Lorsque l'on prend en compte le ratio nombre d'actifs par agent, plus pertinent que celui du nombre de chômeurs, la comparaison avec le tableau 20 concernant le budget par actif montre que les deux ratios présentent une certaine cohérence. En effet, les pays qui affichent des budgets par actif relativement élevés montrent également des résultats relativement meilleurs en matière d'actifs par agent – ce résultat doit néanmoins être nuancé au vu des très faibles écarts entre les ratios du budget par actif.

⁸⁹ Sources: enquête AMSEP, question 112; effectif total ANEM: 4 995 agents; BIT-KILM, données 2013: population active (12 453 000), chômeurs (1 223 000).

L'insuffisance des ressources humaines des SPE – rapportées aux indicateurs d'emploi – peut expliquer en partie le manque de visibilité et de couverture des SPE d'Afrique francophone; dans de telles conditions, ils n'ont pas d'autre solution que de limiter leurs activités à des segments réduits de la population sans emploi ou en sous-emploi.

■ **Malgré ce déficit, les effectifs opérationnels doivent également composer avec d'autres tâches administratives**

A la différence des agences de placement privées, les SPE ont la responsabilité de missions nationales autres que leurs activités de placement et de courtage. En particulier, ils intègrent un système d'informations et de statistiques sur le marché du travail – au moins au niveau national. La plupart d'entre eux interviennent également dans la gestion des migrations professionnelles, au niveau des recherches d'emploi à l'étranger et des procédures pour l'autorisation d'embauches de ressortissants étrangers par des entreprises du pays (*Tableau 23*).

L'exécution de ces missions complémentaires au placement et aux mesures actives requiert la mobilisation d'une partie des ressources humaines, généralement au sein des services centraux. L'étendue du réseau d'accueil du public, son nombre d'implantations locales et la part du personnel affectée aux relations avec le public donnent une idée plus précise des capacités d'intervention directe des SPE auprès des personnes à la recherche d'une activité et des entreprises qui offrent des emplois. Le rapport entre le nombre total de collaborateurs des SPE et les effectifs chargés des tâches de prestations de services sur le terrain (*Tableau 24*) tend à montrer que beaucoup de SPE fonctionnent encore de manière centralisée.

Seuls les SPE du Cameroun, du Gabon, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire affectent plus de 60 pour cent de leurs ressources humaines aux services de clientèle régionaux et locaux, tandis que les autres ont davantage d'effectifs au siège social qu'au niveau de leurs agences régionales et locales. Cet écart est particulièrement important en Guinée et en RDC. Il s'agit d'interpréter ces ratios avec précaution: ils doivent être croisés avec d'autres critères, comme le poids relatif des activités d'accueil dans l'exercice global de leurs missions. Néanmoins, in fine, c'est le nombre d'agents directement chargés de l'accueil et de l'accompagnement des usagers qui reflète la capacité d'intervention des SPE en faveur des populations ciblées par les PNE, généralement les populations vulnérables.

Tableau 23: Missions assignées aux SPE

	Placement	Programmes des mesures actives de la politique de l'emploi	Statistiques du marché du travail	Administration et gestion du chômage	Autres allocations (1)	Migrations professionnelles	Autres
Bénin	●	●	●		●	●	
Burkina Faso	●	●	●			●	Formation professionnelle Apprentissage
Cameroun	●	●	●			●	USEP – CADEL**
Congo	●	●	●		●		
Côte d'Ivoire	●	●	●	●			
Djibouti	●	●	●				Formation professionnelle Apprentissage Permis travail étrangers
Gabon	●	●	●			●	
Guinée	●	●	●			●	Permis travail étrangers
Mali*	●	●	●				Formation professionnelle
Mauritanie	●	●	●			●	
Niger	●	●	●			●	
RCA	●	●	●		●		Formation professionnelle Apprentissage
RDC	●	●	●				
Sénégal	●	●	●				
Tchad	●	●	●				
Togo	●	●	●			●	

Source: enquête AMSEP 2014, question 107.

* Enquête AMSEP 2014 (1) Il s'agit de la gestion d'allocations versées aux bénéficiaires des mesures que d'autres SPE ont pu inclure dans la colonne 2.

** USEP (Urban Special Employment Program); CADEL (Comité d'appui au développement des emplois locaux).

Tableau 24: Implantations locales et effectifs

	Nombre total d'employés du SPE	Nombre d'employés chargés de la clientèle	Pourcentage du personnel chargé de la clientèle (%)	Nombre d'agences du SPE	Nombre moyen d'employés chargés de la clientèle par agence
Bénin	105	44	42	12	4
Burkina Faso	261	162	62	13	12
Cameroun	405	313	77	14	22
Congo	411	137	33	14	10
Côte d'Ivoire	260	160	62	13	12
Gabon	82	57	70	5	11
Guinée	114	17	15	6	3
Mauritanie	90	40	44	2	20
Niger	48	NR	-	3	-
RCA	67	37	55	5	7
RDC	255	20	8	15	1
Tchad	112	NR	-	11	-
Togo	82	41	50	10	4

Source: enquête AMSEP 2014, questions 106 et 112.

III. Les alternatives liées à la répartition des ressources locales

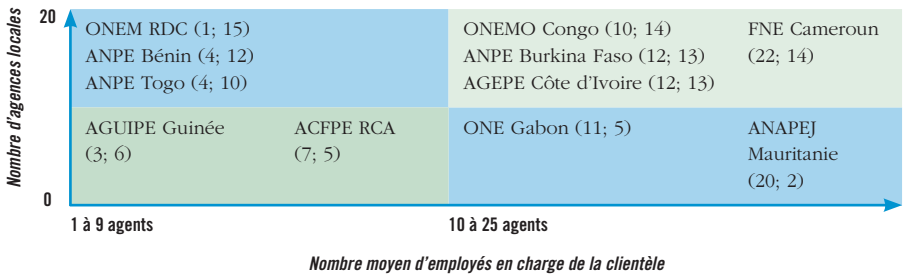
En raison de la nature de leurs activités, l'ancrage territorial des SPE constitue un véritable enjeu afin de garantir une certaine proximité avec les populations. Il s'agit de tisser et entretenir des liens avec leurs usagers et les bénéficiaires potentiels, ainsi qu'avec les différents partenaires et acteurs du marché du travail au niveau local, suivant une stratégie axée sur les individus et les territoires.

Une organisation décentralisée/régionalisée sur l'ensemble d'un territoire augmente la capacité des SPE à répondre aux besoins des différentes populations dans l'optique de faire face aux déséquilibres territoriaux qui pénalisent l'emploi. Bras opérationnel des agences d'emploi, ces implantations de proximité sont autant de canaux de mise en œuvre et d'impulsion des mesures actives sur le marché du travail aux niveaux régional et local. Ainsi, les ressources à disposition des SPE, notamment les ressources humaines, doivent également être analysées sous cet angle.

Le degré de délocalisation des ressources humaines et la couverture territoriale des SPE peuvent se traduire concrètement par la densité du réseau d'agences locales et leurs effectifs. Une agence sera dite «locale» (ou «de proximité») dès

lors qu'elle fournit des services et/ou mène des activités en prise directe avec les usagers du SPE (accueil, entretiens individuels et/ou collectifs, orientation des demandeurs d'emploi, accompagnement/conseil, etc.). Si le siège social n'a pas vocation à être en contact direct avec la clientèle, il comporte généralement, au sein des mêmes locaux, un guichet d'accueil avec une équipe propre, bien que ces effectifs constituent souvent une main-d'œuvre immédiatement mobilisable par le siège pour diverses activités autres que l'accueil et le service de la clientèle du SPE. Ainsi, le siège social sera comptabilisé dans le total des agences locales lorsqu'il comprend un bureau d'accueil.

Le degré de couverture et d'inclusion territoriale des SPE peut être évalué en croisant, pour chaque SPE, le nombre d'agences locales et le nombre moyen d'employés chargés de la clientèle⁹⁰. Le nombre d'employés chargés de la clientèle permet d'apprécier la part des ressources humaines consacrée aux activités en lien direct avec les usagers. L'utilisation de ces données permet de mieux rendre compte des capacités d'accueil et de la proximité des SPE vis-à-vis des populations cibles davantage que de la véritable taille des différentes agences. Celles-ci peuvent être relativement plus importantes lorsque l'on s'intéresse au nombre total d'employés, car elles ne comportent pas nécessairement du personnel chargé de la clientèle mais accueillent une part importante des effectifs déconcentrés, part qui peut avoir la charge de tâches administratives ou statistiques (c'est le cas en Guinée et au Congo par exemple). Le diagramme ci-dessous permet d'identifier quatre configurations distinctes des moyens d'intervention des SPE d'Afrique francophone sur le terrain.



⁹⁰ Cette moyenne est calculée à partir du «nombre d'employés chargés de la clientèle» déclaré dans l'enquête AMSEP 2014 (question 112) et du nombre total d'agence dites locales. S'agissant d'un nombre déclaré, les résultats doivent être interprétés avec prudence – en raison notamment de possibles divergences dans la définition d'un employé «chargé de la clientèle» et dans la délimitation des métiers du SPE, notamment entre les activités de formation et de placement.

La lecture de ce diagramme est évidemment à interpréter avec beaucoup de précautions, notamment du fait que les différents SPE n'ont pas le même périmètre d'intervention et ont des contextes économiques qui leur sont spécifiques. Cependant, il permet d'identifier les alternatives auxquelles sont confrontés les SPE lorsqu'il s'agit d'optimiser la déconcentration-répartition de leurs ressources humaines.

(i) Un nombre limité d'agences locales, comprenant peu d'employés chargés de la clientèle et implantées dans quelques centres urbains (Guinée et RCA)

Ces réseaux ont les capacités d'accueil les plus réduites. Cependant, en tenant compte ici de l'ensemble des ressources humaines et des principales missions des SPE, on remarque que l'AGUIPE consacre 60 pour cent de ses ressources budgétaires aux activités d'information sur le marché du travail et qu'une part importante de la main-d'œuvre des agences locales est consacrée à des activités statistiques. Ainsi, les agences du SPE sont de taille relativement plus importante (environ dix employés en moyenne) lorsqu'on prend en compte la totalité du personnel, et non seulement les employés chargés de la clientèle. De son côté, en plus des activités de placement, l'ACFPE remplit une mission de formation professionnelle. Par ailleurs, une bonne partie des employés chargés de la clientèle travaillent en réalité dans les locaux du siège. Les ressources humaines sont donc peu décentralisées dans le cas de la RCA, avec des agences décentralisées dont la taille moyenne ne dépasse pas les quatre employés.

Pour contourner les difficultés liées au manque d'effectifs, les agences vont devoir privilégier les séances collectives d'information et de sensibilisation des demandeurs d'emploi et ne recevoir qu'un nombre très limité de personnes en entretien individuel (l'ACFPE organise quotidiennement à Bangui des réunions de ce type dans un local prévu à cet effet).

(ii) Des réseaux d'agences concentrés dans quelques centres urbains, avec un nombre d'employés chargés de la clientèle relativement plus important (supérieur à dix salariés) donnant lieu à des possibilités de services plus individualisés (Gabon et Mauritanie)

Au Gabon, la répartition des agences de proximité est également limitée à quatre zones urbaines à l'ouest du pays (avec la création d'une agence à Tchibanga en 2013), auxquelles s'ajoute l'agence d'Oyem au nord. Le cas de la Mauritanie est particulier: l'ANAPEJ, de création récente, ne comporte que deux unités d'accueil à Nouakchott et Nouadhibou, orientées prioritairement sur l'insertion professionnelle des jeunes. Dans les autres régions, marquées par le manque de coordination intergouvernementale pour la promotion de

l'emploi⁹¹, les interventions sur le marché du travail sont partagées entre des institutions publiques et des organismes privés dont le dispositif le plus actif dans ce domaine est Cap Insertion.

Ces deux premières catégories de distribution des agences SPE, qui reflètent généralement les tendances à la concentration des populations dans quelques zones urbaines, impliquent des recherches de partenariats public/privé par les SPE tels que Cap Insertion lorsqu'il s'agit de mener des activités dans les territoires où ils ne disposent pas de moyens logistiques propres.

(iii) Des réseaux étendus sur un nombre plus important de localités, avec des effectifs d'accueil relativement réduits (Bénin, RDC, Togo)

Cette configuration est particulièrement caractéristique en RDC, où les quinze agences locales de l'ONEM ont en moyenne moins de deux agents chargés de la clientèle. Ces agences sont néanmoins de taille relativement importante lorsqu'on s'intéresse au total d'agents, avec en moyenne huit employés par agence. Cependant, une très petite part des effectifs locaux est directement consacrée à la relation clientèle: moins de 1 pour cent du total des employés du SPE. Les agents affectés dans les structures de proximité sont davantage des correspondants des services centraux. Les agences locales ne peuvent alors intervenir que vers un nombre très limité d'usagers. Par ailleurs, compte tenu de l'étendue géographique du pays, l'ONEM pourrait aussi relever de la première catégorie.

Les ANPE du Bénin et du Togo présentent une stratégie prononcée de maillage du territoire national au moyen de petites antennes de proximité. En outre, ces réseaux sont étendus à d'autres localités rurales par l'intermédiaire de partenariats avec des collectivités locales (programme PADE au Bénin) ou avec des universités (point relais au Togo). Ces deux SPE mènent également une politique poussée d'activités externes de sensibilisation aux questions de recherche d'emploi à destination des personnes qui ne se rendent pas habituellement dans leurs agences d'accueil.

(iv) Un maillage territorial étendu d'agences de proximité s'appuyant sur des équipes d'au moins dix agents chargés de la clientèle (Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire)

Les SPE de cette catégorie, en général de création plus ancienne (FNE, ONEMO, AGEPE, ANPE Burkina Faso), ont plus d'effectifs (*Tableau 22*), avec

⁹¹ Rapport Mauritanie pour la Conférence ministérielle sur l'emploi des jeunes, Abidjan, juillet 2014.

des taux d'employés chargés de la clientèle et de délocalisation des ressources humaines parmi les plus importants. L'ONEMO n'affecte cependant qu'une part relativement faible de sa main-d'œuvre à des activités en prise directe avec sa clientèle (*Tableau 24*). Ces institutions disposent de moyens d'intervention leur permettant une plus grande autonomie et un ancrage local plus poussé. Cela se retrouve, au moins pour trois d'entre eux, dans le nombre et la diversité des mesures actives de promotion de l'emploi conduites par ces SPE, ainsi que dans l'étendue de leur offre de services⁹². L'ONEMO, plus centralisée, est de ce point de vue dans une situation intermédiaire. Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement que leurs ressources soient suffisantes au regard des besoins nationaux.

En conclusion, les ressources des SPE ont connu une évolution significative conforme aux décisions du Sommet de Ouagadougou en décembre 2009. Les orientations générales des pouvoirs publics d'Afrique francophone se rejoignent, à des degrés divers, dans cet engagement pour le développement des budgets et des effectifs de ces institutions.

La progression des ressources reste toutefois limitée par des contextes budgétaires nationaux difficiles. Cependant, pour espérer faire reculer significativement la pauvreté face à des marchés du travail qui cumulent les difficultés structurelles du chômage et du sous-emploi et continuent d'enregistrer un afflux de jeunes bien supérieur à leurs capacités d'absorption, les pays d'Afrique subsaharienne francophone n'ont d'autre solution que de continuer à investir dans le développement de leurs SPE. L'impératif d'élargissement des moyens d'intervention doit également s'accompagner de mesures de gouvernance des SPE visant à optimiser l'utilisation de leurs ressources internes. Cependant, ces mesures de renforcement interne resteront toujours de portée limitée si elles ne sont pas soutenues par une politique volontariste d'ouverture à des partenariats avec des acteurs publics, associatifs et privés intervenant sur le marché du travail.

Toute une série de mesures novatrices prises récemment à l'initiative des SPE ou à la demande de leurs autorités de tutelle démontrent que l'idée selon laquelle le renforcement des capacités des SPE ne saurait se limiter à celui de leurs moyens financiers est généralement reconnue. S'agissant de la gouvernance et de l'optimisation de la gestion des ressources, le plan d'action opérationnel 2014-2016 de l'ANPE du Togo ou la démarche qualité du FNE au Cameroun vont dans ce sens. En ce qui concerne les partenariats, plusieurs SPE se sont engagés dans une démarche de maîtrise d'œuvre visant à exécuter des projets de promotion de l'emploi pour le compte d'autres départements

⁹² Voir les chapitres correspondants.

ministériels ou de partenaires de la coopération internationale: par exemple, la contribution de l'ANPE du Bénin à la mise en œuvre du plan national de promotion de l'emploi des femmes ou encore celle de l'AGEPE en Côte d'Ivoire pour améliorer la qualification des jeunes dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale⁹³.

La possibilité pour des promoteurs de programmes de soutien à l'emploi d'avoir recours à la logistique des SPE dans le développement de leurs projets peut constituer un choix rentable en matière de délais d'exécution, de coûts de gestion et de résultats. Dans ce cas, il faut que les SPE sachent, de leur côté, développer une expertise de sous-traitance et que le partenariat avec les bailleurs soit une opportunité de renforcer leurs moyens d'intervention pour les besoins de ces projets. Cette stratégie visant à canaliser l'exécution des mesures actives pour l'emploi, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, autour d'un opérateur principal prévient la dispersion coûteuse des programmes constatée dans plusieurs pays. C'est aussi un moyen pour que l'effort de renforcement des capacités des SPE ne porte pas que sur l'État et soit partagé avec les acteurs nationaux et internationaux de la promotion de l'emploi.

⁹³ Programme PEJEDEC.

SECTION 7

Conclusions et recommandations

Cette analyse s'est efforcée d'apporter une vision comparative des missions attribuées aux SPE des pays d'Afrique subsaharienne francophone et de leurs conditions de mise en œuvre. La démarche a également été étendue à l'examen des méthodes et outils mis au point par ces institutions pour répondre le mieux possible aux attentes de leurs tutelles et à celles de leurs usagers. En conclusion des sections 3, 4 et 5, des recommandations ont été formulées qui méritent d'être appelées ici.

Concernant l'évolution des missions des SPE

- La réalisation des missions rénovées des services publics de l'emploi (SPE) aura d'autant plus d'atouts pour réussir qu'elle s'inscrira dans un dispositif de management cohérent, efficace, contrôlé et construit en concertation avec les institutions en charge de la gouvernance de la politique nationale de l'emploi (PNE).
- La mise en œuvre de stratégies de communication externe élaborées et suivies peut rendre plus visibles le rôle et les réalisations des SPE auprès des parties prenantes du marché de l'emploi.

La relation client

L'amélioration de la qualité des services aux clients invite à :

- Poursuivre la généralisation d'une offre de services à distance en développant l'accès en ligne à des informations utiles et pratiques centrées sur les besoins des clients.

- ▶ Etre à l'initiative de partenariats multifonctionnels pour tendre vers la mise à la disposition des usagers des SPE de plateformes multiservices sur l'emploi.
- ▶ Renforcer la densité des réseaux de proximité par l'intermédiaire de coopérations avec des collectivités locales, des établissements d'enseignement et de formation.

L'information sur le marché du travail

Deux recommandations principales sont à prendre en compte dans ce domaine:

- ▶ Inscrire les activités d'information des particuliers sur le marché du travail dans une approche davantage centrée sur les besoins des clients.
- ▶ Clarifier le rôle des SPE en matière de production d'informations sur le marché du travail à destination des acteurs institutionnels, notamment concernant leurs relations fonctionnelles avec les observatoires nationaux de l'emploi.

Les programmes et mesures actives pour l'emploi

Concernant ce sujet, deux recommandations peuvent être formulées pour améliorer l'efficacité des programmes d'accès à l'emploi:

- ▶ La plupart des dispositifs de promotion de l'emploi de la région sont caractérisés par l'intervention d'une multiplicité d'acteurs et des procédures de financement complexes qui réduisent les capacités d'intervention des SPE. La recherche de simplifications administratives et de synergies contribuerait à améliorer l'impact des mesures sur le marché du travail.
- ▶ Le pilotage des programmes de promotion de l'emploi souffre d'un déficit d'évaluation à la fois quantitatif et qualitatif qui ne permet pas de mesurer avec la précision souhaitée leur impact.

Cette étude s'est aussi intéressée à l'évolution du rôle et de la place qu'occupent les SPE dans les dispositifs publics d'intervention sur le marché du travail. Il apparaît que cette évolution se traduit par le renforcement ininterrompu du positionnement institutionnel et des capacités d'intervention des SPE et qu'elle poursuit une même finalité: la transformation en profondeur des rapports qu'ils entretiennent avec leurs deux principaux interlocuteurs, l'Etat et les usagers.

Ce processus de développement, plus ou moins marqué selon les spécificités nationales mais commun à tous les SPE de la région étudiée, tend à substituer les fonctions d'exécution administrative des interventions de l'Etat

sur le marché du travail à la création de valeur ajoutée dans deux directions complémentaires: la production de services aux entreprises et aux particuliers dans le domaine de l'emploi; et la déclinaison opérationnelle des PNE par les pouvoirs publics. Dans ce mouvement général, les usagers tendent à être considérés aussi comme des clients ayant des besoins à identifier et à satisfaire. L'Etat devient, par certains côtés, un actionnaire en attente de réponses proportionnelles à ses efforts d'investissement.

Concernant les prestations aux entreprises et aux particuliers, nous avons pu constater à travers de nombreux exemples que le fil conducteur pour la création de valeur ajoutée est la recherche d'une meilleure prise en compte des besoins des usagers par l'élargissement d'une gamme de services plus diversifiés dans trois domaines communs à l'ensemble des pays étudiés⁹⁴: l'intermédiation sur le marché de l'emploi salarié, l'accompagnement de projets d'auto-emploi et l'information sur le marché du travail. Par ailleurs, l'orientation client de plus en plus affirmée dans le management des SPE d'Afrique subsaharienne ne se limite pas au renforcement du catalogue des prestations proposées dans les agences locales, elle vise à se rapprocher des usagers en s'appuyant d'une part sur les nouvelles technologies de l'information et en développant d'autre part des coopérations avec des partenaires relais.

Du point de vue des pouvoirs publics, le rôle attendu des SPE est de plus en plus celui de facilitateurs de la déclinaison opérationnelle des PNE. La généralisation des marges statutaires d'autonomie des SPE de la région, les plans de développement qui ont pu être consultés ainsi que l'accroissement de leurs activités traduisent un changement profond des rapports entre les gouvernements et leurs SPE. Les Etats, tout en conservant leurs relations d'autorité, ne se contentent plus de la bonne exécution de leurs programmes, ils attendent de leurs services d'emploi une attitude proactive. A ce titre, la valeur ajoutée attendue des SPE porte aussi sur leurs propositions et initiatives pour faciliter la mise en œuvre des plans d'actions des PNE, notamment pour; i) renforcer et sécuriser l'intermédiation sur le marché de l'emploi salarié; ii) soutenir le développement de l'auto-emploi; iii) optimiser la gestion des programmes des mesures actives au profit des populations cibles; iv) stimuler et coordonner la participation des acteurs publics et privés aux objectifs de la PNE; v) contribuer à la veille sur l'évolution du marché de l'emploi.

Au cours de cette étude, nous avons pu inventorier les multiples chantiers que les SPE d'Afrique francophone subsaharienne ont engagés avec l'appui des

⁹⁴ Nous ne retenons ici que les trois domaines communs à tous les SPE, auxquels s'ajoutent, pour un certain nombre d'entre eux, la formation professionnelle, les activités HIMO ou l'indemnisation du chômage.

pouvoirs publics et de leurs partenaires du développement pour relever de tels défis. Ces initiatives ont un autre trait commun: celui de la modernisation de leur management simultanément dans cinq domaines stratégiques qui interagissent les uns sur les autres: i) le management stratégique et le pilotage; ii) la relation client; iii) leurs rapports avec un réseau externe; iv) la gestion des ressources humaines; v) l'organisation des activités et de la production des services.

Cette modernisation est loin d'être achevée. Toutefois, dans un certain nombre de pays, elle a franchi des paliers significatifs qui permettent de tirer quelques enseignements et recommandations utiles pour le futur.

■ Généraliser les plans stratégiques de développement

La revue des activités des SPE d'Afrique subsaharienne et de leur évolution permet d'identifier un premier axe de modernisation: celui du management stratégique et du pilotage. L'élaboration stratégique, la formalisation d'objectifs de développement à moyen terme, l'analyse des forces et des faiblesses des systèmes de production, des opportunités et des menaces environnementales, le besoin de visibilité dans la durée sur les ressources et les dépenses, la diversification des financements, la mesure et l'évaluation des performances constituent des thématiques de plus en plus développées dans les relations entre les dirigeants des SPE et leurs départements ministériels. L'élaboration et la formalisation négociée avec les tutelles de plans pluriannuels de développement, mises en œuvre dans un certain nombre de pays, constituent une pratique qui mérite d'être généralisée.

■ Elargir le rôle des SPE à celui de plateformes multiservices sur l'emploi

En ce qui concerne le développement du portefeuille de services offerts aux usagers, il apparaît que les SPE les plus avancés dans ce domaine (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Togo) ont réalisé en amont un travail de formalisation de leur offre de services pour mieux comprendre qui sont leurs clients, ce qu'ils attendent et quelles réponses apporter en termes de prestations. La forme la plus achevée de cette approche étant l'introduction par le FNE au Cameroun de critères qualité permettant de vérifier objectivement que les services ont bien été rendus comme prévu. Toutefois, l'information des usagers tant demandeurs d'emploi qu'employeurs sur les caractéristiques du marché du travail reste le parent pauvre de la gamme de services, alors qu'elle correspond à une attente forte de leur part. Cela appelle à une prise en compte de la dimension usagers dans les projets de développement des observatoires de l'emploi en cours ou à venir, notamment à l'ANEFIP à Djibouti et à l'ANPE du Togo.

La question du maillage territorial, pour se rapprocher des populations et des entreprises, a longtemps été considérée comme insoluble lorsque le monopole du placement écartait toute idée de délégation de service public malgré la pénurie des moyens. La délocalisation de prestations d'information et de conseil connaît de nouvelles perspectives avec l'ouverture des SPE à des partenariats avec les collectivités territoriales, en particulier dans des zones rurales, ainsi qu'avec des établissements d'enseignement supérieur. Grâce à ces intermédiaires, les SPE peuvent établir des liens avec des segments des populations cibles des PNE qu'il leur était impossible d'atteindre auparavant. Ainsi, le réseau national de proximité des SPE, longtemps limité dans le meilleur des cas aux principaux centres urbains, commence à se compléter par un tissu de points relais. Cette approche intéresse un nombre croissant de pays, et l'expérience béninoise montre que ces formes de coopération innovantes doivent chercher prioritairement à pérenniser les emplois dédiés à ces coopérations.

En outre, l'essor de la téléphonie mobile et d'Internet est un puissant vecteur de mutation de la relation des SPE avec leurs clients. Tous les SPE se sont engagés dans la voie du développement de ces outils, désormais incontournables, avec des résultats contrastés. Certains sites Web restent encore auto-centrés sur la vie interne du SPE, offrant en réalité peu d'informations à valeur ajoutée pour leurs clients. A cela s'ajoute quelquefois une absence de mise à jour des rubriques, en particulier des offres d'emploi en ligne, ce qui véhicule une image peu dynamique de l'institution et n'encourage pas les internautes à prendre contact. Les SPE les plus avancés dans ce domaine ont opté pour des formules de services interactifs. L'analyse du contenu des informations et services mis en ligne comporte des points communs mais aussi des bonnes pratiques⁹⁵ nationales qui mériteraient de s'étendre à tous les portails des SPE pour tendre vers des versions élaborées des sites Web. Dans cette perspective, le développement des sites Internet des SPE d'Afrique subsaharienne francophone a deux options:

- ▶ *Des portails électroniques spécifiques*, où les informations et les services accessibles se limitent à ceux offerts par le SPE, avec l'avantage de faciliter significativement la relation avec les usagers.
- ▶ *Des portails nationaux de l'emploi portés par les services publics*, où l'internaute accède à la fois aux prestations offertes par le SPE et, par l'intermédiaires de liens, aux services d'autres opérateurs publics et privés du marché du travail. Cette formule, déjà esquissée au Burkina Faso et au Cameroun,

⁹⁵ Voir tableaux 11 et 12 sur les services à distance. Certaines bonnes pratiques telles que la publication des coordonnées des agences locales sont simples à mettre en place.

tend à élargir le rôle des SPE à celui de plateformes nationales multiservices sur l'emploi regroupant les principaux acteurs intervenant sur le marché du travail, sur la base de partenariats de collaboration et d'adhésion aux valeurs de promotion de l'emploi décent.

■ Développer des partenariats avec les acteurs publics, privés et associatifs

L'ouverture à des collaborations formalisées avec des acteurs publics privés et associatifs intervenant sur le marché du travail est un autre trait commun à l'évolution des pratiques managériales des SPE de la région. Nous avons vu que ces coopérations prennent des formes multiples et poursuivent des objectifs complémentaires, à la fois dans l'intérêt: i) des clients, qui voient le service public se rapprocher d'eux; ii) des pouvoirs publics, grâce à une meilleure mobilisation des initiatives vers les objectifs des PNE; iii) des SPE eux-mêmes, par le partage des expériences favorisant l'ouverture aux innovations. Ces orientations, initialement construites de manière empirique avec l'abandon du monopole de placement, sont appelées à se développer et à se diversifier; il pourrait être utile qu'une réflexion commune aux SPE de la région permette de tirer les enseignements de ces expériences complexes par nature et de tracer des principes d'action du partenariat pour le futur⁹⁶.

■ Poursuivre et diversifier le renforcement des capacités

Nous avons relevé l'importance de l'investissement en matière de gestion des ressources humaines de la part des SPE, qui, loin de se limiter à l'accroissement des effectifs, s'oriente de manière volontariste sur le développement des compétences internes. La formule consistant à développer les actions de formation autour de coopérations intrarégionales pour mutualiser les ressources d'expertise et partager les expériences est à inscrire dans les bonnes pratiques. Dans l'hypothèse où les partenariats de délocalisation de services dans des points relais seraient appelés à se développer, il conviendrait de s'interroger sur la manière d'associer les collaborateurs mis à disposition par les partenaires pour qu'ils s'approprient les compétences de base nécessaires à l'exercice de leurs missions.

La diversité et l'intensité des activités sur lesquelles les personnels sont mobilisés appellent à une réflexion sur le contenu et l'évolution des métiers des SPE spécifiques à l'Afrique francophone, non seulement pour leur apporter les supports indispensables à l'acquisition de compétences nouvelles (par

⁹⁶ Voir l'expérience marocaine de l'ANAPEC, qui a produit en 2004 une charte du management sur le thème «Que voulons-nous de nos partenaires, qu'attendent-ils de nous?».

exemple les fonctions de webmaster ou d'interlocuteur des partenaires), mais aussi pour créer un environnement de travail propice à l'exercice des tâches.

Dans le contexte particulièrement contraignant dans lequel les équipes de support et de terrain des SPE exercent leurs missions, l'investissement sur le développement des compétences internes, leur renforcement, doit demeurer une priorité.

■ Développer l'informatisation: une urgence absolue

L'organisation des activités et de la production des services est une autre dimension prise en compte par les SPE de la région pour améliorer leurs performances. Elle est notamment visible dans l'aménagement de lieux d'accueil du public plus fonctionnels, que ce soit dans les agences locales telles que Cotonou, Lomé ou Nouakchott, au CIIIEJ de Yaoundé ou à Bangui avec l'ouverture d'un local spécialement dédié aux prestations collectives. La mise en place de manuels de procédures pour améliorer et uniformiser les circuits de traitement des services ou en vérifier la qualité est appelée à se développer, avec la diversification des prestations et les coopérations avec des partenaires.

Il y a cependant deux domaines qui fragilisent encore la systématisation de telles procédures malgré les efforts entrepris par les SPE au cours des dix dernières années. Il s'agit d'abord du développement des répertoires opérationnels africains des métiers et emplois, qui reste encore à l'état de chantier et limite les opérations d'échange et de traitement de données sur l'emploi en interne et vers l'extérieur au moment même où les besoins de visibilité sur le marché du travail se font de plus en plus sentir. Il s'agit ensuite du développement et de la sécurisation des systèmes d'information, dans la mesure où ils constituent la pierre angulaire de la mise en réseau des sites fonctionnels et opérationnels des SPE ainsi que de la qualité des services à distance.

La levée de ces deux obstacles est d'autant plus nécessaire qu'on observe une corrélation entre le niveau de performances des SPE et le degré de développement de leurs systèmes d'information.

Bibliographie générale

- Auer, P. (2007): *In search of optimal labour market institutions*, Economic and Labour Market Paper 3 (Genève, BIT).
- Auer, P.; Berg, J.; Coulibaly, I. (2005): «Une main-d'œuvre stable est-elle bonne pour la productivité?», *Revue internationale du travail*, vol. 144, n° 3 (Genève, BIT).
- Auer, P.; Cazes, S. (2003): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries* (Genève, BIT).
- Auer, P.; Efendioglu, U.; Leschke, J. (2008): *Active labour market around the world. Coping with the consequences of globalization* (Genève, BIT).
- Balepa, M.; Roubaud, F. (2009): «Le secteur informel et la pauvreté en Afrique: Instruments de mesure, analyses et politiques économiques», *African Statistical Journal*, numéro spécial, vol. 9.
- Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) (2012): *Rapport annuel* (Dakar).
- Banque mondiale (2014): *Global Economic Prospects*, vol. 9, juin 2014 (Washington, DC).
- (2013): *Rapport sur le développement dans le monde* (Washington, DC).
- (2011): *Education pour tous* (Washington, DC).
- Barbier, J.-P. (2006): *L'intermédiation sur le marché du travail dans les pays du Maghreb. Etude comparative entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie* (Genève, BIT).
- Barbier, J.-P.; Pagès, N. (2011): *Les institutions du marché du travail face aux défis du développement. Expériences nationales au Bénin, Burkina Faso, Cameroun et Mali* (Genève, BIT).

- Benjamin, N.; Mbaye A.A. (2012): *The informal sector in francophone Africa: Firm size, productivity and institutions* (Washington, DC, The World Bank).
- Berg, J.; Cazes, S. (2007): *The doing business indicators: Measurement issues and political implications*. Employment Working Paper, 2007/6 (Genève, BIT).
- Berg, J.; Kucera, D. (2007): *In defense of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Londres, Palgrave Macmillan; Genève, BIT).
- Berthet, T. (2010): «Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi», *Revue française de socio-économie*, n° 6.
- Berthet, T.; Bel, M. (2009): «Proximité et relation emploi-formation: au carrefour des disciplines», *Espaces et sociétés*, 2009/1, n° 136-137, pp. 33-46.
- BIT (2014): *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*. Rapport V (1), Conférence internationale du Travail, 103^e session, cinquième question à l'ordre du jour, Genève.
- (2013a): Rapport, 19^e Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 2-11 octobre 2013. Département de Statistique.
- (2013b): *Tendances mondiales de l'emploi 2013: Surmonter une seconde crise de l'emploi*.
- (2013c): *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes: Une génération menacée*.
- (2012): *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi*.
- (2011): *Tendances mondiales de l'emploi: Le défi d'une reprise de l'emploi*. Département des Politiques de l'emploi.
- (2010): *Les politiques du marché du travail et de l'emploi au Burkina Faso*. Document de travail de l'emploi n° 50.
- (2009): *Guide sur les nouveaux indicateurs d'emploi des Objectifs du millénaire pour le développement: y compris l'ensemble complet des indicateurs du travail décent*.
- (2002a): *Suite à donner aux résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 90^e session*, Conseil d'administration, 285^e session, Genève.
- (2002b): *Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève.
- (1998): *La mesure du sous-emploi*. Rapport I, 16^e Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 6-15 octobre 1998.
- Blanchard, O. (2005): «Designing labor market institutions», dans J. Restrepo et A. Tokman (dir. de publication): *Labor market institutions* (Santiago, Banque centrale du Chili).
- Cahuc, P.; Kramarz, F. (2004): *De la précarité à la mobilité: Vers une sécurité sociale professionnelle*. Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris.

- Centre national de la statistique (2007): *Analyse des résultats de l'enquête annuelle sur les conditions de vie des ménages* (Burkina Faso, CNS).
- Conter, B. (2012): *La stratégie européenne pour l'emploi: de l'enthousiasme à l'effacement* (Bruxelles, CRISP).
- De Koning, J. (2001): «Comment renforcer l'efficacité des politiques actives? Le rôle de l'organisation, de la mise en œuvre et de l'allocation optimale dans la politique active du marché du travail», dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi* (Paris, OCDE).
- De Vreyer, P.; Roubaud, F. (2012): *Les marchés du travail urbains en Afrique subsaharienne* (Paris-Marseille, Editions IRD et AFD).
- Elder, S.; Siaka Koné, K. (2014): *Transition vers le marché du travail des jeunes femmes et hommes en Afrique subsaharienne*. Work4Youth, Série de publication n° 10, Programme sur l'emploi des jeunes, Département des Politiques de l'emploi (Genève, BIT).
- Filmer, D. ; Fox L. (2014): *Youth Employment in Sub-Saharan Africa*. Africa Development Series (Washington, DC, The World Bank).
- Finn, D.; Blackmore, M. (2001): «L'activation: point de vue des clients et du personnel de terrain», dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi* (Paris, OCDE).
- Greffé, X. (2002): *Le développement local* (Paris, Editions de l'Aube).
- Honlonkou, A.; Ogoudele, D.O. (2010): *Les institutions du marché du travail face aux défis du développement: le cas du Bénin*. Unité de recherches et analyses de l'emploi, Département de l'Analyse économique et des Marchés du travail (Genève, BIT).
- Institut national de la statistique (2012): *Recensement général de la population et de l'habitat du Mali* (RGPH 2009) (Bamako).
- Institut national de la statistique et de la démographie (2007): *Analyse des résultats de l'enquête sur les conditions de vie des ménages en 2007 (EA/QUIBB 2007)* (Burkina Faso).
- Jütting, J. ; de Laiglesia, J. (2009): *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing Countries*. Development Centre Studies (OECD Publishing).
- Kuddo, A. (2009): *Employment services and active labor market programs in Eastern European and Central Asian countries* (Washington, DC, The World Bank).
- Lapeyre, F.; Lemaître, A. (2014): *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne* (Genève, BIT).
- Martin, J.; Grubb, D. (2001): *What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies*. Working Paper, IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation (Stockholm).

- Mazza, J. (2011): *Dinamizando el empleo: Avances y próximos pasos para los servicios de intermediación laboral en América Latina y el Caribe*. Notas Técnicas (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Miller, S. (2012): *Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre au Burkina Faso* (Genève, BIT).
- Ministère de l'Economie, du Travail et de la Politique sociale, Pologne (2003): *Décentralisation des politiques de l'emploi et nouvelles formes de gouvernance: relever le défi de l'imputabilité*. Rapport, Varsovie.
- Mouté à Bidiás, C. (2009): *L'emploi en Afrique au sud du Sahara. Que faire?* (Yaoundé, Editions Ifrikiya).
- OCDE (2013): *Perspectives économiques en Afrique 2013. Transformation structurelle et ressources naturelles*.
- (2012a): *Perspectives économiques en Afrique 2012. Promouvoir l'emploi des jeunes. Perspectives macroéconomiques en Afrique*.
- (2012b): *Perspectives du développement mondial 2012. La cohésion sociale dans un monde en mutation*.
- (2011): *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011. Soutien des revenus des chômeurs: le filet de sécurité a-t-il bien fonctionné lors de la «Grande récession»?*
- (2002): *Relever le niveau des compétences: une nouvelle priorité locale?* Document officiel DT/LEED/DC.
- (2001): *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*.
- (1998): *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces: la gestion locale*. Etudes sur le développement territorial.
- (1996): *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*.
- OCDE/BAfD/PNUD (2014): *Perspectives économiques en Afrique 2014. Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique*.
- Ouedraogo, L.; Zerbo, A. (2010): *Les politiques du marché du travail et de l'emploi au Burkina Faso*. Unité de recherches et analyses de l'emploi, Département de l'Analyse économique et des Marchés du travail (Genève, BIT).
- Thuy, P.; Hansen, E.; Price, D. (2001): *Le service public de l'emploi dans un marché du travail en mutation* (Genève, BIT).
- Traore, M.; Sissoko, Y. (2010): *Les institutions du marché du travail face aux défis du développement: le cas du Mali*. Unité de recherches et analyses de l'emploi, Département de l'Analyse économique et des Marchés du travail (Genève, BIT).
- UNESCO (2010): *Recueil de données mondiales sur l'éducation. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde* (Paris).
- Vielle, P.; Pochet, P.; Cassiers, I. (2005): *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?* Collection Travail et Société, vol. 44, pp. 15-16 (Bruxelles PIE/Peter Lang).

Bibliographie sur les SPE

- AMSEP (2011): *Les activités des services publics de l'emploi: une enquête réalisée par l'Association des services publics de l'emploi avec l'Infas*.
- AMSEP-IDB-OECD (2015): *The World of PES: une étude réalisée par l'Association des services publics de l'emploi*, AMSEP.
- ANPE Bénin (2012 et 2013): *Rapports d'activités de l'ANPE Bénin 2012 et 2013*.
- ANPE Burkina Faso (2014?): *Plan stratégique de développement de l'ANPE du Burkina Faso*.
- ANPE Togo (2013-2015): *Plan stratégique de l'Agence nationale du Togo pour l'emploi 2013-2015*.
- Batchey, G.A. (2014): *Les politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et de création d'emploi*. Rapport pays pour la Conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (Togo).
- BIT (2012): *Les fonds d'emploi au Burkina Faso: performance et impact*.
- Bourdet, Y.; Dabitaio, K. (2014): *Relever le défi de l'emploi au Mali* (Genève, BIT).
- Brossier, P. (août 2014): *Rapport d'appui à l'évaluation des programmes mis en œuvre par l'AGEPE*. Programme APERP, Pôle Emploi, France.
- Danho, P.-A. (juillet 2014): *Politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et créations d'emplois: Cas de la Côte d'Ivoire*. Rapport pays pour la Conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (Côte d'Ivoire).
- FNE (2014): *Programmes du FNE en faveur de la lutte contre le chômage et la réduction de la pauvreté* (Cameroun).
- Gmignat, G. (2014): *Politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et créations d'emplois*. Rapport pays pour la Conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (Bénin).
- Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (mars 2008): *Politique nationale de l'emploi* (Burkina Faso).
- (janvier 2012): *Politique nationale de l'emploi* (République du Congo).
- Ngathe Kom, P.; Njimbon, E. (mai 2014): *Politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et créations d'emplois*. Rapport pays pour la Conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (Cameroun).
- Nkoy Elela, D. (juin 2013): *Développement des compétences techniques et professionnelles, insertion professionnelle et emploi des jeunes en République démocratique du Congo*. Rapport pays pour la conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (RDC).
- ONAPE (2013): *Diagnostic du programme PADE de l'ONAPE* (Tchad).
- (2013): *Diagnostic du programme Auto-emploi de l'ONAPE* (Tchad).
- ONE (2013): *Rapport annuel d'activité de l'ONE* (Gabon).
- ONEMO (2013): *Rapport annuel d'activité de l'ONEMO* (Congo).

Seyni, O.A. (2014): *Les politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et de création d'emploi au Niger*, Rapport pays pour la conférence ministérielle 2014 sur l'emploi des jeunes (Niger).

Ricca, S. (1992): *Les services de l'emploi* (Genève, BIT).

En tant qu'intermédiaires entre l'offre et la demande d'emploi, les services publics de l'emploi jouent un rôle majeur dans la régulation du fonctionnement du marché du travail. En Afrique, en raison de la prédominance de l'économie informelle, du nombre de jeunes au chômage et plus encore en sous-emploi, du nombre des travailleurs vulnérables, les défis auxquels sont confrontés les services publics de l'emploi sont immenses.

Cet ouvrage, centré sur les pays d'Afrique francophone examine les différents domaines d'intervention des services publics de l'emploi, de leur fonction première qui est celle du placement à la gestion de programmes d'insertion sur le marché du travail en passant par la fourniture d'informations sur l'emploi et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement des employeurs et des demandeurs d'emploi.

L'analyse met en exergue la place croissante prise par la gestion des politiques actives du marché du travail dans l'ensemble de leurs activités quand dans le même temps il leur faut renoncer au monopole du placement qui obligeait les entreprises à leur adresser leurs offres d'emploi. Ces évolutions et les opportunités offertes par les technologies de l'information et de la communication ont conduit les services publics de l'emploi d'une part à rénover leur offre de service pour mieux répondre aux besoins de leur clientèle et d'autre part à nouer des partenariats avec une multiplicité d'acteurs.

Dans l'ensemble, on observe dans les pays considérés une tendance à l'amélioration des performances des services de l'emploi, entravés cependant par les moyens limités dont ils disposent et avec des évolutions contrastées selon les pays. S'agissant de ce dernier point, l'étude s'attache à mettre en valeur les bonnes pratiques identifiées. Elle formule également des recommandations en vue de permettre à ces services de mieux jouer le rôle qui doit être le leur d'acteur pivot sur le marché du travail.

ISBN 978-92-2-230410-3



9 789222 304103