

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
Département des politiques de l'emploi

**Emploi - formation :
Tendances et perspectives**

Guide de renforcement des capacités

MODULE I

Module introductif

Janvier 2009

Sommaire

La définition du bilan et les objectifs du guide	4
A. La définition du bilan emploi-formation.....	4
a. La définition en négatif du bilan	4
b. La définition en positif du bilan	4
B. Les objectifs du guide et les modalités pédagogiques	7
a. Les objectifs pédagogiques généraux	7
b. Les destinataires du guide et les objectifs spécifiques	8
c. Le cheminement pédagogique	9
d. L'organisation pédagogique de la formation	11
Leçon 1 : Le contexte du bilan emploi-formation	13
C. Introduction de la leçon.....	13
D. Une crise de l'emploi qui perdure aujourd'hui intolérable	13
a. L'ancienneté de la crise actuelle	14
b. Les manifestations de la crise : la permanence d'un double déficit	17
E. La complexité croissante de la réalité des problèmes d'emploi et de formation	17
F. Des systèmes d'information sur l'emploi et la formation peu performants quand ils ne sont pas sinistrés	18
G. Un contexte favorable : la généralisation et la révision des DSRP de la première génération	18
a. Démarches d'élaboration, de pilotage et de suivi des DSRP	20
b. Les premiers enseignements des DSRP	21
H. En guise de conclusion du module I	24

Table des Encadrés

Encadré 1 :	Bilan emploi-formation.... système d'information sur l'emploi et la formation, observatoire de l'emploi et de la formation	4
Encadré 2 :	La liste des leçons du guide	9
Encadré 3 :	En Afrique sub-saharienne, la part relative des pauvres (moins de 2\$/jour) et des très pauvres (moins de 1\$/jour) ne cesse de croître depuis la période antérieure aux PAS	14
Encadré 4 :	La persistance de la crise de l'emploi en Afrique sub-saharienne au cours de la dernière décennie	14
Encadré 5 :	Quelques initiatives de la communauté internationale favorables à l'emploi	17

Table des Études de cas

Études de cas 1 : Quelques expériences internationales de réalisation d'un bilan emploi formation	5
Études de cas 2 : Promotion du plein emploi à Madagascar: de l'adoption du PNE au suivi du PNSE dans le MAP (2007-2012)	19

La définition du bilan et les objectifs du guide

A. La définition du bilan emploi-formation

1. Le bilan est au cœur du système d'information sur l'emploi et la formation. Il en est un des principaux produits informatifs, réalisé à partir du traitement des données et de l'analyse des informations de ce système. Son contenu est variable. Il dépend en particulier : i) du contexte national (et régional) dont il doit rendre compte et de son environnement, ii) du dispositif institutionnel qui le sous tend, iii) de la qualité du système d'information au sein duquel il s'insère.

2. Toutefois, par delà cette diversité, un bilan présente plusieurs éléments communs qui servent à définir ce produit, soit en négatif soit en positif.

a. La définition en négatif du bilan

3. Le bilan emploi-formation n'est pas :

- un rapport de recherche académique pour vérifier et affiner un corpus théorique, même si sa réalisation s'appuie sur des démarches parfois semblables, en particulier au niveau de la collecte des données ;
- un simple rapport sur les résultats des activités d'intermédiation sur le marché du travail (enregistrement des demandes d'emploi, des offres d'emploi, des placements). Ce point n'est qu'une des composantes du bilan ;
- un annuaire statistique spécialisé sur la présentation des données concernant l'emploi et la formation. L'analyse et le traitement des données sont tout autant, sinon plus, importants que leur simple collecte ;
- un document au sens d'un bilan comptable, qui sous la forme d'une « balance » présente en fin d'année une situation passive et active et les résultats de l'exercice par différence entre le passif et l'actif.

b. La définition en positif du bilan

4. Le bilan emploi-formation est :

- un document de synthèse, un diagnostic, un état des lieux à partir d'un regroupement sur un même support, de données disponibles à partir de diverses sources mais éparpillées, pour leur donner du sens et de la lisibilité. Son contenu est semblable et complémentaire

au contenu du document que publie régulièrement le BIT sur « la situation de l'emploi en Afrique ». Il est un document facile d'accès et de compréhension, afin que son contenu puisse être approprié utilement par les publics auxquels il est destiné,

- un tableau de bord (annuel) régulier qui repose sur l'analyse des faits les plus pertinents observés pendant (l'année écoulée) une période de temps déterminée. Il vise : i) d'une part à rendre compte de la diversité des problèmes et des contraintes, de leur ampleur et de leurs caractéristiques, ii) d'autre part à identifier les principales dynamiques dans le champ de l'emploi et de la formation, quelles soient positives et/ou négatives pour pouvoir les consolider les amplifier, les anticiper et les corriger si nécessaire,
- une revue (annuelle) de la matrice des actions et des programmes d'actions en faveur de l'emploi et de la formation. Il permet de suivre en particulier : i) les résultats et l'impact en matière d'emploi et de formation des DSRP et des politiques nationales sectorielles d'emploi et de formation, ii) l'impact direct et indirect sur l'emploi et la promotion des ressources humaines, des politiques économiques et sectorielles et des programmes d'investissements publics,
- un document technique qui n'a pas vocation à déboucher directement sur des recommandations en matière de stratégie d'emploi et de formation. Cependant, sur la base des observations et des analyses qu'il développe, il suggère des pistes et des propositions d'intervention pour les décideurs. En ce sens, il est un outil d'aide à la décision, en amont de celle-ci (ce point sera longuement développé par la suite),
- un processus dynamique qui ne se limite pas à la production d'un document mais qui est à l'origine de plusieurs activités annexes de sensibilisation, d'animation, de dialogue et de concertation, aux différentes étapes de l'élaboration du bilan,
- un instrument d'intermédiation entre les producteurs et les utilisateurs d'informations sur l'emploi et la formation.

5. Le bilan est un produit « ouvert » qui s'incrémente de manière progressive et dynamique en cours d'année, à partir de l'ajout de nouvelles informations disponibles, et au fur et à mesure que les utilisateurs du bilan formulent de nouveaux besoins d'information. Son fonctionnement est proche de celui d'un site internet facile d'accès. Sa périodicité peut être variable selon les contextes, mais une périodicité annuelle semble optimale. Pour éviter les risques de répétition, il n'est pas nécessaire que le bilan emploi formation soit exhaustif et général. Chaque année, le rapport traite d'une dimension particulière sur un thème choisi en fonction de l'actualité du moment du type : emploi des jeunes, emplois ruraux et agricoles, situation des femmes dans le marché du travail, résultats d'études filières ou d'études d'insertion professionnelle, etc.

Encadré 1

Bilan emploi-formation.... système d'information sur l'emploi et la formation, observatoire de l'emploi et de la formation

Dans la suite du guide, il est plusieurs fois fait référence à la notion de système d'information sur l'emploi et la formation et à celle d'observatoire de l'emploi et de la formation. Les réalités que recouvrent ces notions sont très proches de celle du bilan emploi-formation, sans être exactement identiques. Il convient donc de les clarifier dès le départ.

Le système d'information sur l'emploi et la formation, comme mécanisme technique, est un ensemble organisé et constitué : i) d'objectifs à atteindre en matière d'information, ii) de produits et d'« outputs » à réaliser pour atteindre ces objectifs, iii) des informations correspondantes à collecter, iv) des activités à mener pour collecter, analyser et interpréter ces informations. Si les objectifs globaux sont les mêmes, le bilan emploi-formation n'est qu'un des produits du système, même s'il en constitue la pièce maîtresse qui prend appui sur les autres éléments du système.

L'observatoire de l'emploi et de la formation est un dispositif institutionnel chargé de l'animation, de la gestion, du pilotage et du suivi du système d'information sur l'emploi et la formation. Il est logique de penser que dans un pays où il existe un observatoire, celui-ci soit chargé d'élaborer le bilan emploi-formation. D'autres rattachements institutionnels sont cependant possibles (cf. Module II, leçon 3 du guide, 23. Le bilan pour qui ?) alors que l'élaboration du bilan n'est pas conditionnée à l'existence d'un observatoire. Dans tous les cas, la production du bilan n'est qu'une des activités de l'observatoire, même si c'est une activité centrale. La « vie » de l'observatoire n'est pas celle du bilan, même si les démarches sont semblables.

De toute évidence, la qualité du bilan dépend très largement de celle du système d'information sur l'emploi et la formation et de celle de l'observatoire de l'emploi et de la formation. A l'inverse, le bilan emploi-formation est un moyen essentiel : i) pour améliorer le système d'information sur l'emploi et la formation, ii) pour faire mieux connaître et reconnaître l'observatoire quand il existe et pour renforcer son utilité.

Etude de cas 1

Quelques expériences internationales de réalisation d'un bilan emploi formation

En France

A date régulière l'institut national de la statistique (INSEE) publie un bilan national sur les relations emploi-formation. Le bilan présente les principales données sur ces relations sous la forme d'une quarantaine de fiches, tableaux et graphiques. Ces données sont élaborées en coopération entre le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), l'Insee et les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'emploi. Les fiches sont regroupées sous 4 thèmes : l'école et ses sortants, l'insertion dans la vie active, la formation tout au long de la vie et la validation des acquis de l'expérience et la place des jeunes sur le marché du travail. La publication du dernier bilan emploi-formation date de juillet 2008. cf. le site de l'INSEE : www.insee.fr/fr/ffc/bfe/acceuil.htm

Dans le cadre de la mise en œuvre de leurs missions en matière de formation professionnelle, depuis quelques années, la majorité des régions françaises réalisent et actualisent à dates régulières un bilan régional de l'emploi formation sur le modèle de celui élaboré au plan national par l'INSEE.

En Afrique

- Bénin, Bilan sur l'emploi 1993 : situation et perspectives
- Gabon, Bilan *diagnostic de l'emploi net de la formation au Gabon, année 2000*
- Madagascar, *Bilan de l'emploi 2007*,
- Mauritanie, Bilan emploi-formation : 2000-2005

B. Les objectifs du guide et les modalités pédagogiques

6. La maîtrise des problèmes actuels d'emploi et de formation, suppose un très sensible renforcement des compétences des acteurs et des institutions directement et/ou indirectement concernés. C'est dans cette perspective que s'inscrit ce guide de formation autour : i) d'un champ thématique : le bilan emploi-formation, ii) de plusieurs objectifs généraux et spécifiques en fonction des destinataires du guide, iii) d'un cheminement pédagogique pour permettre l'appropriation des leçons.

a. Les objectifs pédagogiques généraux

7. Le guide est un support pédagogique à une formation qui est à la fois : i) une formation appliquée centrée sur un produit, ii) une formation générale dans le champ de l'économie de l'emploi et de la formation. Ces deux dimensions sont complémentaires. La formation ne peut pas se limiter à l'acquisition d'une « boîte à outils » qu'il suffirait d'appliquer de manière quasiment répétitive. Nécessaires pour la formation de « professionnels », ces outils ne sont pas suffisants. Il faut être capable de les adapter à des contextes qui sont spécifiques, de les interpréter et donc de les maîtriser pour pouvoir les mettre en œuvre de manière effective, ce qui suppose un niveau minimum de culture générale dans leur domaine de référence.

■ *Une formation appliquée*

8. Ce guide vise l'acquisition des connaissances nécessaires à l'élaboration d'un produit qui est la pièce maîtresse du système national d'information sur l'emploi et la formation. Son objectif est de participer au renforcement et à la valorisation des compétences de tous ceux qui participent à l'amélioration de ce système, par l'acquisition et la maîtrise :

- d'outils d'analyse et de concepts pertinents pour rendre compte de la réalité des problèmes d'emploi et de formation,
- de méthodes et de démarches pertinentes pour pouvoir : i) mettre en œuvre de manière effective ces outils, ii) analyser et donner du sens aux faits dont ils rendent compte, iii) agir sur ces faits, soit pour les amplifier, soit pour les infléchir et les corriger si nécessaire.

■ *Une formation générale dans le champ de l'économie de l'emploi et de la formation*

9. Au-delà de l'acquisition de savoirs et de savoirs faire appliqués, ce guide est un support pédagogique qui s'inscrit dans un processus d'apprentissage et d'acquisition de nouvelles compétences plus générales en matière : i) de diagnostic, ii) d'évaluation et de mesure de l'efficacité des programmes d'appui à la promotion de l'emploi et de la rentabilité interne et externe des dispositifs de formation et d'insertion, iv) de conception et d'ingénierie, vi) et de prospective.

10. Le guide vise par ailleurs deux autres objectifs pédagogiques généraux. Celui premièrement de participer au renforcement des capacités d'intervention des apprenants dans leurs domaines, en les sensibilisant et en les incitant à adopter de nouveaux comportements, de nouveaux savoirs être, autour de deux axes : i) une capacité à écouter et surtout à entendre les autres acteurs : les partenaires sociaux, les entreprises, les formateurs, les associations de la société civile..., ii) une capacité à mettre en place et à faire vivre des réseaux en assurant

leur pilotage, leur suivi et leur coordination. Celui deuxièmement, de permettre : i) une reconnaissance de ces compétences, ii) leur validation et iii) leur légitimation par les institutions qui les utilisent, ce qui n'est pas toujours le cas.

11. Ces exigences de renforcement des compétences et des capacités des agents du service public de l'emploi et du ministère de l'emploi en particulier – qui sont au cœur des préoccupations qui sous tendent ce guide - sont d'autant plus fortes que les nouvelles missions qui sont confiées à ces personnels dans le cadre des DSRP et des politiques nationales d'emploi et de formation, nécessitent de profondes mutations. Pour ces personnels, le passage d'activités « sociales » centrées sur l'administration et de la réglementation du travail à des activités orientées sur la gestion économique de l'emploi et de la formation suppose de « nouveaux ajustements culturels ». Ce qui est en cause, c'est l'aptitude de ces nouveaux professionnels de l'emploi et de la formation à passer d'une culture « passive » de contrôle de type administratif et d'application de règlements, à une culture d'ouverture et d'animation.

b. Les destinataires du guide et les objectifs spécifiques

12. Le programme de formation et de renforcement des compétences qui est visé s'articule sur une double composante : d'une part, une composante formation continue au bénéfice des professionnels de l'emploi et de la formation, d'autre part une composante formation initiale qui s'adresse à des étudiants inscrits dans des formations professionnalisantes de troisième cycle de type DESS ou master spécialisé et qui souhaitent occuper à l'avenir, des postes de responsabilité dans les domaines de l'emploi et de la formation

13. Au moins dans un premier temps, le guide accompagne la formation continue des professionnels. Les publics visés par le guide sont multiples et hétérogènes et ont des niveaux de formation et de compétence dans ces domaines très variables. Certains ont acquis une expérience professionnelle plus ou moins longue. Pour d'autres il s'agit de domaines nouveaux pour lesquels souvent ils n'ont pas reçu de formation préalable. Pour certains, la réalisation du bilan correspond à une activité principale, alors qu'elle n'est que secondaire pour d'autres. Dans ces conditions, plusieurs modalités d'utilisation du guide sont compatibles, selon le groupe d'appartenance des utilisateurs, dont deux sont principaux.

- le premier groupe est constitué par tous les publics insérés professionnellement mais qui n'ont aucune expérience en la matière, et qui sont confrontés à un domaine d'intervention qui est nouveau pour eux. Il s'agit en particulier : i) de nouveaux recrutés dans les directions statistiques et/ou d'études et de planification des services publics de l'emploi dont en particulier ceux chargés de la production du bilan, ii) des personnes ressources des départements ministériels qui sont associées à cet exercice soit comme utilisateurs et/ou clients, soit comme producteurs de données, iii) des représentants des organisations syndicales ouvrières et des organisations professionnelles patronales. Pour toutes ces personnes, le guide vise l'acquisition des connaissances de base nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles activités en prenant en compte tant leur niveau de formation économique de base que les formations spécialisées dont ils ont pu bénéficier dans l'exercice de leurs missions,
- le second groupe est constitué principalement de « professionnels » ayant acquis une première expérience dans les directions statistiques et/ou d'études et de planification des services publics de l'emploi, en particulier dans le cadre des activités des observatoires nationaux sur l'emploi et la formation. Le guide vise alors plusieurs objectifs spécifiques :

i) il est un cadre de référence et de comparaison pour apprécier et évaluer leurs connaissances, et éventuellement les parfaire, ii) il est un levier pour valoriser et renforcer leurs savoirs faire, iii) il est un support pédagogique qu'ils vont mobiliser en tant que formateurs en formation continue des nouveaux agents avec qui ils collaborent.

14. Tous les utilisateurs du guide ne seront probablement pas intéressés par les mêmes leçons. Volontairement, ces dernières comportent un certain nombre de redondances, de façon à ce qu'elles puissent être travaillées de manière indépendante. Plus généralement, pour tenir compte de la diversité des publics visés, il convient d'envisager :

- de coupler le guide sur le bilan emploi-formation avec d'autres guides et outils didactiques pour les rendre complémentaires, en particulier avec ceux réalisés par le BIT dans les domaines de la statistique, de l'analyse économique des relations emploi-formation, de l'éducation ouvrière, etc.
- la réalisation de plusieurs supports pédagogiques du guide : outre le support « papier », on prévoit : i) différentes versions électroniques et la production d'un CD-ROM, ii) la création d'un site internet interactif pour permettre d'enrichir le support de départ à partir d'études de cas concernant d'autres pays nationaux et des commentaires des utilisateurs du guide qu'ils soient ou non des « professionnels » dans le champ de l'emploi et de la formation.
- des itinéraires pédagogiques diversifiés et à géométrie variable pour tenir compte de l'hétérogénéité des publics visés. Par delà cette diversité des itinéraires pédagogiques, certaines leçons sont « incontournables » et doivent être connues et appropriées par tous les apprenants. Il s'agit en particulier : i) de la leçon 4 sur « les concepts et outils d'analyse », ii) de la leçon 7 sur « les environnements des problèmes d'emploi et de formation », iii) de la leçon 8 sur « la composante emploi-chômage-sous emploi du bilan », iv) de la leçon 9 sur « la composante formation professionnelle et technique du bilan ». Il conviendra par ailleurs de s'assurer que tous les partenaires sociaux associés au bilan, connaissent en outre la leçon 2 « le bilan emploi-formation : pour quoi ? ».
- Au-delà des publics des apprenants (qu'ils soient professionnels ou étudiants de l'université), le guide s'adresse aux formateurs. Il est un guide de formation de formateurs. Idéalement, les formations sont animées par une équipe de deux formateurs : i) un universitaire spécialisé dans le champ de l'économie de l'emploi et de la formation et qui anime des cours si possible au niveau des troisième cycle, ii) un professionnel ayant une bonne pratique et une bonne expérience professionnelle antérieure dont la mission est de mettre en relation le contenu formel des enseignements et la réalité du terrain. De ce point de vue, le rôle du guide est de permettre à ces formateurs – dont les universitaires – de s'approprier les concepts et les démarches proposés, de les clarifier, de les contextualiser et de les développer pour que le bilan emploi formation rende compte de la manière la plus pertinente de la réalité des problèmes nationaux d'emploi et de formation.

C. Le cheminement pédagogique

15. Le guide s'organise autour de cinq modules, chacun d'entre eux comprenant une ou plusieurs leçons, soit une dizaine au total dont la liste figure dans l'encadré 3 ci-dessous.

16. Chaque leçon s'organise autour d'un cheminement en trois temps :

- un premier temps de présentation des objectifs pédagogiques de la leçon,

- un second temps de présentation du cours proprement dit. Cet apprentissage s'accompagne de la construction progressive d'une « boîte à outils » constituée de différents outils utilisés dans la production du bilan, et d'études de cas nationaux,
- un troisième temps de présentation d'un certain nombre d'exercices complémentaires et de travaux pratiques d'application pour : i) permettre à l'apprenant de vérifier son niveau d'appropriation du cours, ii) donner un contenu plus concret et plus appliqué aux enseignements du cours, iii) compléter et affiner le contenu du cours en tenant compte de leur contexte national. Pour cette partie une attention particulière est apportée à la capitalisation sous forme écrite des rendus des « travaux pratiques » demandés aux apprenants, sous la forme par exemple de fiches écrites, de la rédaction de notes ... toutes choses qu'ils auront à faire ensuite dans l'exercice quotidien de leur activité. Ce qui est recommandé, c'est la création de véritables « banques de données » en permanence actualisées.
- à la fin de chaque module on dresse un récapitulatif des résultats attendus et des difficultés prévisibles pour les atteindre

Encadré 2

La liste des leçons du guide

Module I : Module introductif

- introduction du guide : La définition du bilan et les objectifs du guide
- leçon 1 : Le contexte du bilan emploi-formation

Module II : Le cadrage stratégique, organisationnel et institutionnel du bilan

- leçon 2 : Le bilan emploi-formation : pour quoi ?
- leçon 3 : Le bilan emploi-formation : pour qui ? par qui ?

Module III : La construction du bilan emploi-formation

- leçon 4 : Les concepts et les outils d'analyse
- leçon 5 : Les sources d'information disponibles
- leçon 6 : Les étapes de la démarche d'élaboration du bilan emploi-formation

Module IV : Le contenu du bilan emploi-formation

- leçon 7 : Les environnements des problèmes d'emploi et de formation
- leçon 8 : La composante emploi-chômage-sous emploi du bilan
- leçon 9 : La composante formation professionnelle et technique du bilan

Module V : La diffusion du bilan et les prolongements du guide

- leçon 10 : Les modalités de la phase diffusion, la restitution et la validation du bilan emploi-formation

17. La pédagogie qui sous tend l'utilisation de ce guide est une pédagogie active. Les apprenants sont encouragés à enrichir le contenu de chaque leçon en rendant compte de leur propre expérience. Par ailleurs, la phase de travaux pratiques d'accompagnement est

l'occasion pour les apprenants de confronter le contenu des leçons à la réalité du terrain pour les affiner et les compléter.

18. Surtout, la session de formation accompagne étroitement l'élaboration du bilan emploi formation. Elle se déroule conjointement à ce travail de telle sorte que le rapport devrait être quasiment achevé à la fin de la formation. Ce qui suppose qu'à l'issue de chaque étape de la formation, on dispose de fiches et/ou de supports écrits, qui serviront de trame à la rédaction du rapport final. (cf. le récapitulatif à la fin de chaque module des résultats attendus).

d. L'organisation pédagogique de la formation

19. Le guide est le support pédagogique d'une action de formation qui se déroule dans la durée. Pour que la nouvelle charge de travail que constitue le suivi de la formation soit supportable par les institutions d'origine des apprenants, et pour que ces derniers aient le temps de s'approprier le contenu du guide, il est proposé que le processus pédagogique s'organise sous la forme d'un séminaire annuel de formation à raison d'une séance par mois, complétée au cours du mois qui suit, de la préparation des travaux pratiques et d'« activités d'auto formation » sur le contenu de la leçon en s'appuyant sur le guide comme support pédagogique. La séance en début de chaque mois est alors l'occasion : i) de bien présenter quels sont les objectifs de la leçon et la logique de la démarche qui la sous-tend en rappelant l'enchaînement de ses différentes étapes, ii) de présenter le contenu de la leçon qui figure dans le guide en introduisant dans la mesure du possible des exemples concrets tirés de la réalité nationale, iii) de rendre compte et de confronter les résultats des travaux pratiques de la leçon précédente, chaque apprenant étant tour à tour « intervieweur » et interviewé » à partir de jeux de rôle et de simulation de situations concrètes, iv) d'explicitier le contenu et les objectifs pédagogiques des travaux pratiques qui prolongent la leçon et que les apprenants doivent préparer pour la séance suivante.

20. L'institution au sein du ministère de l'emploi chargée de l'élaboration du bilan assure la maîtrise d'ouvrage de la formation. Il est recommandé que l'université nationale soit chargée de la maîtrise d'œuvre de la formation, de sa coordination et du contrôle de l'exécution des opérations. Dans ces conditions, il est proposé que chaque séance du séminaire annuel soit animée par un universitaire spécialisé dans le champ des ressources humaines, de l'emploi et de la formation¹.

21. Le présent guide n'est qu'un premier support général qui doit faire l'objet d'une dynamique d'adaptations en fonction des contextes nationaux de référence. Ce qui est en cause, c'est tout d'abord la production de guides nationaux s'inspirant de ce premier guide général, qui débute par la tenue d'un séminaire national organisé dans chacun des pays intéressés. C'est ensuite l'échange entre ces différents pays des guides nationaux, pour que chaque guide national s'enrichisse du contenu des autres guides nationaux. Ce qui suppose qu'autour de ce guide, s'organise un réseau d'échange et de coopération au niveau du continent africain (cf. la conclusion du guide sur ses prolongements).

22. Ce guide est centré de manière spécifique sur l'élaboration d'un bilan emploi-formation. Il peut cependant servir de support pédagogique à des formations sur d'autres thèmes connexes dont par exemple : des formations sur les observatoires de l'emploi et de la

¹ On peut envisager qu'en retour, ce même universitaire anime à l'université une formation professionnalisante sur la thématique des relations emploi-formation ouverte aux étudiants d'un master en économie.

formation, des formations sur la réalisation et le suivi de diagnostics sur l'emploi et la formation, etc.

Leçon 1 : Le contexte du bilan emploi-formation

Objectifs pédagogiques de la leçon

Quatre objectifs pédagogiques de cette leçon introductive du bilan emploi-formation sont principaux. Il s'agit :

- premièrement, de rappeler les principaux éléments du contexte qui seront détaillés dans la suite des autres leçons,
- deuxièmement, de sensibiliser les apprenants sur les défis liés à l'élaboration du bilan compte tenu de ce contexte,
- troisièmement, de les motiver sur les enjeux du bilan,
- quatrièmement, d'amener les apprenants à resituer leurs interventions concernant l'élaboration du bilan dans un cadre stratégique cohérent : celui du cadre stratégique de réduction de la pauvreté.

A. Introduction de la leçon

23. Par delà les spécificités nationales, le contexte actuel en matière d'emploi et de formation du continent africain présente un certain nombre de caractéristiques communes. Au moins à titre d'hypothèses à vérifier, quatre constats sont principaux : i) le développement d'une crise de l'emploi qui perdure et s'amplifie, devenant de plus en plus intolérable, ii) l'émergence de réalités en matière d'emploi et de formation qui apparaissent de plus en plus complexes, iii) la généralisation des DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté) qui rendent urgentes la conception et la formulation de véritables politiques d'emploi et qui sont une opportunité à saisir pour sortir de la crise actuelle de l'emploi, iv) la persistance de systèmes d'information sur l'emploi qui restent très peu performants quand ils ne sont pas sinistrés.

B. Une crise de l'emploi qui perdure aujourd'hui intolérable

24. Cette crise est relativement ancienne. Elle a été fortement induite par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Depuis, la situation de l'emploi n'a cessé de se détériorer.

a. L'ancienneté de la crise actuelle

25. Le thème des PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) est encore très présent aujourd'hui dans les débats sur l'emploi et la formation en Afrique. Cela tient au fait qu'un grand nombre de problèmes actuels sur ce thème sont largement le produit et l'héritage des mesures prises dans le cadre de ces programmes. De toute évidence, il convient d'en tenir compte pour comprendre et interpréter les composantes actuelles du bilan emploi-formation, en distinguant : i) la période antérieure aux PAS, ii) la période d'exécution des PAS, iii) la période postérieure aux PAS.

■ *La période antérieure aux PAS : une période de croissance sans emploi couplée à une « gestion administrée de l'emploi »*

26. Cette première période commence aux lendemains des indépendances africaines. La décennie 60 est une période de relative forte croissance, autour d'un taux annuel moyen de l'ordre 4 %. Celle-ci cependant ne s'accompagne pas d'une croissance équivalente des emplois, en raison des choix stratégiques qui sous tendent le modèle de croissance retenu. D'une part, à cette époque, la priorité est accordée au secteur industriel moderne (sous la forme en particulier de politiques d'*import-substitution* ou de la politique dite des industries "industrialisantes"). D'autre part, les modèles de développement sont fondés sur l'utilisation intensive des capitaux et de technologies dites "avancées". Ces choix sont alors à l'origine d'importants déficits quantitatifs d'emploi ne permettant pas de satisfaire les demandes additionnelles d'emploi des jeunes et des diplômés de l'enseignement supérieur en particulier.

27. Pour pallier ces déséquilibres, à la fin de la décennie 60, les pouvoirs publics prennent le relais de la défaillance du secteur privé. C'est alors le début de la période dite de "gestion administrée de l'emploi" qui va durer jusqu'à la fin des années 80, au moment du lancement des programmes d'ajustement structurel. Elle se manifeste sous la forme de créations directes d'emplois dans l'administration et la fonction publique. C'est ainsi que dans de nombreux pays, on assiste à un quasi doublement des effectifs contrôlés directement et indirectement par l'Etat. Ces recrutements s'accompagnent de dépenses de personnel de plus en plus lourdes, qui dans certains cas deviennent supérieures au montant des recettes budgétaires et qui représentent près de 80 % des dépenses de fonctionnement de l'administration. Il en résulte de forts déficits tant au plan interne (déficit budgétaire) qu'au plan externe (déficit de la balance des paiements) qui seront à l'origine du lancement et de la mise en oeuvre des premiers programmes d'ajustement structurel.

■ *La période d'exécution des PAS : une période de « destruction des emplois »*

28. L'étape suivante commence avec la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel dits de « rééquilibrage ». Ce sera une période de « destruction d'emplois » et de fortes réductions d'emplois sous la forme : i) d'un arrêt des grands programmes d'investissements publics, ii) d'un gel des recrutements dans la fonction publique et de plans de licenciements de personnels que l'on qualifie de « déflatés », iii) de l'arrêt des subventions aux entreprises publiques et para-publiques et de la réduction massive de leurs programmes d'investissement, iv) de la privatisation et d'un ensemble de déréglementations à l'origine de nombreux licenciements dans les entreprises publiques, para publiques et privées.

29. Au cours de cette période, quatre évolutions sont principales. On assiste à : i) une informalisation croissante des emplois, ii) un développement des emplois précaires et des

emplois non décents, iii) une baisse sensible des emplois modernes du fait de la réduction forte des emplois dans l'administration et de la quasi stabilité des emplois dans le secteur moderne privé, iv) une accentuation des difficultés en matière d'insertion des jeunes et d'une montée du chômage « ouvert ».

■ ***La période postérieure aux PAS : une période de reprise de la croissance mais qui est toujours une croissance « sans emploi »***

30. A partir de la fin de la décennie 90, la nouvelle étape est marquée par une inflexion des programmes d'ajustement structurel antérieurs dans le but de les rendre socialement plus supportables, à l'origine de programmes dits « d'ajustements à visage humain ». Ils sont à l'origine de nouvelles dynamiques qui seront amplifiées à partir des premières années du nouveau millénaire avec le lancement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

31. Dans ce nouveau contexte, la croissance économique redevient positive. En 2005, plus des deux tiers des pays d'Afrique sub-saharienne enregistrent une croissance économique supérieure à 4%, soit un taux supérieur au taux de croissance démographique. Or une fois encore, cette croissance économique ne s'est pas accompagnée d'une amélioration significative de l'emploi. Bien au contraire, dans nombre de pays, la situation de l'emploi n'a cessé de se dégrader. La croissance est restée « une croissance sans emploi ». Tous les rapports des organisations internationales le constatent, en particulier : i) les différents rapports du BIT (cf. la liste bibliographique en annexe), ii) le rapport de l'OCDE « Perspectives économiques de l'Afrique » 2005, iii) le rapport de 2006 de la CNUCED sur « les pays les moins avancés ». Tous vérifient que si la croissance économique est une condition nécessaire pour la promotion de l'emploi et des ressources humaines, elle n'est pas une condition suffisante si elle ne s'accompagne pas d'une stratégie volontariste explicite dans ces domaines. Les constats qu'ils nous livrent, confirment l'échec des stratégies de développement qui font de l'emploi une variable passive et une simple résultante de la croissance.

■ ***Le renforcement de la crise dans un contexte de mondialisation et de globalisation²***

32. Le contexte actuel est marqué par une mondialisation croissante des échanges à l'origine d'un renforcement de la crise de l'emploi en Afrique. Ce processus se présente selon des modalités multiples en terme de délocalisations, de migrations de main d'œuvre, de concurrence accrue sur les marchés intérieurs, de règles inéquitables dans la fixation des prix mondiaux des produits de base... L'évaluation des impacts du processus montre des situations contrastées selon les continents et selon les pays au sein d'un même continent. Cependant, comme le constate le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, mise en place par l'OIT « Au cours de ces deux dernières décennies, les choses se sont plus mal passées pour l'Afrique que pour les autres régions de la planète » (page 17 du rapport final de la Commission). La mondialisation a eu pour résultante en Afrique de fragiliser encore d'avantage les emplois et les revenus des populations, surtout les plus pauvres. Elle a été à l'origine de nouvelles sources de vulnérabilité et de dépendances (tant en terme de produits que de prix) dont les effets ont été renforcés par des règles

² Sur la mondialisation, il est recommandé de se reporter à deux rapports initiés par le BIT : « *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous* », rapport de la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, BIT, Genève, 2004, et le rapport du Directeur Général de l'OIT à la deuxième session de la Conférence Internationale du Travail, « *Une mondialisation juste : le rôle de l'OIT* », Genève 2004

mondiales inéquitables en particulier en ce qui concerne les politiques agricoles et tarifaires des pays riches. Elle a conduit à une informalisation croissante des conditions d'emploi et d'activité et à un renforcement de la précarisation d'emplois jusqu'alors protégés du secteur moderne (privé et/ou public). Plus récemment, la multiplication des « émeutes de la faim » dans le monde et en Afrique en particulier, suite à l'évolution des prix des produits alimentaires (en particulier des céréales, du blé et du riz) témoigne de l'ampleur d'une crise qui s'est généralisée, et qui ne touche pas seulement les conditions d'activité mais l'ensemble des conditions de vie de la population.

33. Sans aucun doute, ce contexte de globalisation et d'internationalisation des échanges désigne un certain nombre de défis d'une très grande acuité. Il suggère en même temps l'émergence de nouvelles opportunités qui militent en faveur d'un renforcement des compétences pour mieux résister au plan interne à la concurrence des produits d'importation et pour mieux pénétrer de nouveaux marchés à l'exportation comme ont su le faire d'autres pays étrangers, en Asie en particulier.

Encadré 3

En Afrique sub-saharienne, la part relative des pauvres (moins de 2\$/jour) et des très pauvres (moins de 1\$/jour) ne cesse de croître depuis la période antérieure aux PAS			
	1980	1990	2003
% de très pauvres parmi la population	42,6	44,1	45,7
% de pauvres parmi la population	73,0	75,8	76,4
% de travailleurs très pauvres	53,4	55,8	55,8
% de travailleurs pauvres	85,5	89,1	89,0
Source : BIT, <i>Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005</i> , Genève 2005			

Encadré 4

La persistance de la crise de l'emploi en Afrique sub-saharienne au cours de la dernière décennie			
	1996	2004	2006
Taux d'occupation total	68,8%	67,2%	67,0%
(dont femmes)	58,7%	57,0%	56,8%
Taux de chômage total (au sens du BIT)	9,2%	9,7%	9,8%
(dont femmes)	9,0%	9,5%	9,6%
Source : BIT, <i>La situation de l'emploi en Afrique</i> , Genève, Avril 2007.			

N.B : Pour des données plus actualisées, il est recommandé de consulter les derniers rapports du BIT, « *Tendances mondiales de l'emploi* », Janvier 2008, en particulier le point 2 sur « la situation de l'emploi dans l'Afrique sub-saharienne ».

b. Les manifestations de la crise : la permanence d'un double déficit

34. La troisième partie de ce guide est consacrée à la présentation détaillée des éléments du bilan emploi-formation. A ce niveau de l'introduction du guide, et sans rentrer dans le détail de ces différents éléments, il convient de rappeler avec insistance que si la crise de l'emploi est relativement ancienne, ce qui pose problème, c'est le fait qu'elle perdure, à l'origine d'un double déficit structurel :

- un déficit quantitatif qui tient à une insuffisance croissante du nombre d'occasions d'emploi par rapport à une pression démographique forte – surtout en milieu urbain – qui est à l'origine en particulier : i) du développement de nouvelles modalités de chômage plus "invisibles" et de nouvelles formes atypiques d'emploi, ii) de l'augmentation du nombre d'emplois non décents et d'occupés pauvres et très pauvres en relation avec la montée de la précarité, de l'augmentation du nombre d'emplois non protégés, et de la multiplication de situations d'exclusion,
- un déficit qualitatif qui tient : i) aux caractéristiques de la main d'œuvre disponible, à son faible niveau de qualification et d'employabilité et au décalage croissant entre celle-ci et les exigences de compétences et de qualifications des activités économiques de production et de service, ii) aux caractéristiques d'un système de formation technique et professionnelle qui est très peu performant et souvent sinistré, iii) mais aussi aux difficultés que rencontrent les entreprises à identifier et à exprimer leurs besoins de formation, iv) à l'utilisation inappropriée des compétences existantes entraînant leur détérioration.

C. La complexité croissante de la réalité des problèmes d'emploi et de formation

35. On peut raisonnablement penser que si les problèmes dans les domaines de l'emploi et de la formation étaient simples, nombre d'entre eux seraient résolus. Il n'en est rien. Bien au contraire, avec le développement de la crise, ces problèmes sont de plus en plus complexes. Dans tous les cas, il faut se méfier des simplifications qui sont inopérantes.

36. Cette complexité se manifeste à différents niveaux : au niveau de la collecte d'informations pertinentes, à celui de l'analyse et de l'interprétation des données disponibles, ou encore au niveau du choix des mesures à prendre pour la résolution des problèmes et des politiques à mettre en oeuvre. Cette complexité est d'autant plus difficile à gérer que les systèmes d'information existants sont en général défailants et le plus souvent incapables de rendre compte de cette complexité.

37. Les raisons de cette complexité sont multiples. Elles tiennent en particulier :

- à l'amplitude des problèmes à résoudre qui empêche de les traiter à la marge ou de manière résiduelle, à l'ampleur par exemple du volume du chômage et des différentes formes de sous-emploi, au poids des contraintes démographiques, au caractère massif des déficits en main d'œuvre qualifiée pour faire face aux besoins des entreprises....,
- à la diversité et à l'hétérogénéité des variables à prendre en compte (technologiques, économiques, culturelles, sociales, politiques...) et des situations concrètes de référence :

entre pays, entre régions à l'intérieur d'un même pays, entre les différents groupes cibles, entre secteurs d'activités et niveaux de qualification à l'intérieur d'un même secteur...

- à l'interdépendance qui unit ces différentes variables, dont le jeu est d'autant plus compliqué qu'elles se manifestent dans des situations de transition et de généralisation de stratégies de survie susceptibles d'être contradictoires avec des logiques économiques plus traditionnelles de sortie de crise.

38. En toute hypothèse, ce décalage entre les informations nécessaires pour rendre compte de cette complexité et les informations disponibles, désigne comme prioritaire et incontournable, l'amélioration du système d'information sur l'emploi et la formation.

D. Des systèmes d'information sur l'emploi et la formation peu performants quand ils ne sont pas sinistrés

39. Les limites et les insuffisances des systèmes d'information sur l'emploi et la formation sont nombreuses (cf. le module III, leçon 5 sur les sources d'information disponibles), tant en ce qui concerne la collecte des données que leur analyse et leur diffusion. Les informations disponibles sont le plus souvent insuffisantes à rendre compte de la complexité des problèmes d'emploi et de formation. Elles sont peu opérationnelles, dispersées entre plusieurs sources et en même temps, souvent gaspillées.

40. De toute évidence ces limites et insuffisances désignent une tâche prioritaire, celle de développer la réalisation de produits susceptibles d'intervenir comme outils d'aide à la décision tant en ce qui concerne le DSRP que les politiques sectorielles d'emploi et de formation. Cette amélioration du système d'information sur l'emploi et la formation est une exigence renforcée du fait :

- de l'ampleur des défis et des enjeux en matière d'emploi et de formation, dont les modalités et les formes sont de plus en plus complexes rendant ainsi plus difficiles leur diagnostic,
- des stratégies de réduction de la pauvreté qui imposent : i) la conception et la formulation de politiques sectorielles d'emploi et de formation cohérentes et pertinentes, ii) la mise en place de dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation de ces politiques (cf. le module II, leçon 2 « un bilan emploi-formation : pour quoi ?).

41. Parmi ces produits, un apparaît particulièrement important à développer : le bilan annuel emploi-formation.

E. Un contexte favorable : la généralisation et la révision des DSRP de la première génération

42. Le contexte actuel semble plus favorable que lors de la décennie passée pour mettre au cœur des stratégies de développement les questions relatives à l'emploi et à la formation, tant au niveau de la communauté internationale qu'au niveau des Etats. Au plan international par exemple plusieurs initiatives ont été lancées qui en témoignent.

Encadré 5

Quelques initiatives de la communauté internationale favorables à l'emploi

- Les 10 engagements du sommet mondial du développement social qui s'est tenu à Copenhague en 1996, dont celui « de favoriser le plein emploi en tant qu'objectif politique de base »,
- La « déclaration du millénaire » à l'occasion de l'Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2000 complétée par l'adoption des OMD (Objectifs du Millénaire du Développement) et plus récemment, la fixation comme cible prioritaire pour atteindre l'objectif n°1 des OMD : la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, « le plein emploi productif et un emploi décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes en 2015»,³
- La déclaration des chefs d'Etats et de gouvernements africains réunis à l'occasion du sommet extraordinaire de Ouagadougou en septembre 2004 dans laquelle ils s'engagent « à placer la création de l'emploi au centre des objectifs de nos politiques économiques et sociales aux niveaux national, régional et continental en vue de la réduction durable de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie de nos populations ».
- L'adoption de l'Agenda du Travail Décent en Afrique 2007-2015, cf. le Rapport du Directeur Général de l'OIT à la onzième réunion régionale africaine qui s'est tenue en avril 2007 à Addis Abeba. Ce rapport peut être consulté sur le site <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/rgmeet/index.htm>
- Dans la quasi totalité des pays africains, ces engagements ont été relayés par une grande diversité d'initiatives nationales sous la forme de la formulation et du pilotage de stratégies nationales de développement avec des terminologies et des appellations variables selon les pays : le Programme d'Actions Prioritaire en RP du Congo, le MPA (Madagascar Plan Action) à Madagascar, « Le progrès continu pour une société d'espérance » au Burkina Faso ...
- En particulier, depuis le début du nouveau millénaire ces pays se sont engagés dans un processus de conception et de mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Les premiers documents intérimaires de formulation de cette stratégie ont été produits dès la fin de l'année 2000, suivis par l'élaboration des premiers DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté) qui étaient un préalable à un allègement de la dette multilatérale en vertu de l'initiative des pays membres du Club de Paris en faveur des pays pauvres très endettés (l'initiative PPTE).
- Les modalités de mise en œuvre des DSRP varient selon les pays : certains en sont au stade de l'élaboration du DSRP-I après l'exécution d'un DSRP intérimaire ; d'autres en sont à une phase de révision du DSRP-I et de finalisation du DSRP-II alors que plusieurs préparent la phase ultérieure post DSRP.

³ Sur les OMD, il est recommandé de consulter le site : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

a. Démarches d'élaboration, de pilotage et de suivi des DSRP⁴

43. La majorité des DSRP reposent sur l'ensemble des politiques nationales en cours, ayant comme objectif commun de réduire et d'éliminer à terme la pauvreté. Ils présentent une double originalité tant en ce qui concerne leur contenu qu'en ce qui concerne la démarche qui sous tend leur conception et leur mise en œuvre. Sur ces deux points, les DSRP ont suscité beaucoup de débats et de commentaires. Ils portent sur : i) les inconvénients et les avantages respectifs des cadrages des DSRP par rapport à des approches plus sectorielles sur l'emploi et à des programmations d'actions et d'interventions à plus court terme, ii) sur la réalité concrète des démarches participatives sur le terrain, qui semblent correspondre mal au discours très général des « décideurs » dans la mesure où les pauvres en tant que « bénéficiaires cibles » n'interviennent au mieux que de manière très marginale dans le choix des besoins prioritaires et des modalités de gestion des DSRP. Sans rentrer dans le détail de ces controverses, on signalera que :

- s'agissant de leur contenu, les DSRP sont à l'origine de deux progrès majeurs par rapport aux stratégies antérieures de développement. Premièrement, ils ne se contentent pas d'énumérer et de juxtaposer une série d'orientations sectorielles. Leur mérite est d'établir des ordres de priorité, de hiérarchiser ces orientations, et de les rendre cohérentes par rapport à un objectif commun : la lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, ils ne se contentent pas d'un simple énoncé d'interventions prioritaires. Ils contiennent un ensemble de plans d'actions et de réformes correspondantes.
- s'agissant de la démarche qui sous tend les DSRP, il s'agit de programmes nationaux, qui respectent « un cycle » qui s'organise autour d'étapes communes. Dans un premier temps, il s'agit d'élaborer un document intérimaire à partir de l'analyse des données existantes. Ce document est complété : i) par les résultats des consultations qui s'engagent auprès des partenaires sociaux, ii) par l'élaboration de plans stratégiques sectoriels. À la suite de ces travaux, un comité technique interministériel arbitre les options présentées pour déboucher sur un premier DSRP qui définit : i) les objectifs et les finalités prioritaires, ii) la matrice des politiques retenues pour atteindre ces objectifs, iii) un plan d'actions correspondantes. Après que le DSRP ait été approuvé par les autorités nationales et enregistré par les conseils d'administration de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, la phase suivante est une phase de mise en œuvre, de pilotage, et de suivi. Comme pour la formulation du DSRP, la démarche retenue est dans son principe, une démarche participative. Le suivi du DSRP donne lieu chaque année à un rapport d'avancement (ou rapport d'étape) qui rend compte des progrès enregistrés et des difficultés rencontrées. Il est prévu que tous les trois ou quatre ans, le premier DSRP soit révisé. La démarche est alors la même que celle suivie pour la formulation et la conception du premier DSRP. La révision du document s'appuie sur : i) les résultats des consultations qui s'engagent entre les partenaires sociaux, ii) les rapports d'évaluation des différentes composantes du premier DSRP, iii) les contributions de documents stratégiques sectoriels sur les nouveaux objectifs prioritaires retenus.

⁴ Dès ce niveau, il convient de signaler un manuel du BIT centré sur les stratégies de réduction de la pauvreté et qui devrait accompagner les différents leçons du guide : « Travail décent et stratégies de réduction de la pauvreté », Genève, 2005

b. Les premiers enseignements des DSRP

44. Il ressort de l'examen des conditions de mise en œuvre et de pilotage des « DSRP de la première génération » deux constats principaux qui font l'objet d'un consensus général et qui désignent de nouveaux enjeux majeurs pour l'élaboration des bilans emploi-formation.

45. Premièrement il apparaît que les préoccupations en matière d'emploi et de formation ont occupé généralement une place tout à fait secondaire dans les DSRP de la première génération. Le document publié par le BIT « *S'affranchir de la pauvreté par le travail : point de vue de l'Afrique* », à la suite d'une enquête réalisée en 2003 dans plusieurs pays africains montre que dans la quasi-totalité des DSRP, la composante emploi a été très fortement sous estimée. L'emploi n'est pas totalement absent, mais ce n'est qu'une variable passive, une résultante attendue de la croissance. Or cette vision est démentie par les faits. La croissance ne s'est pas accompagnée d'une amélioration significative de l'emploi. La croissance a été une croissance sans emploi, incapable de faire reculer la pauvreté de manière significative.

46. Deuxièmement, on constate une prise de conscience de plus en plus partagée par les chefs d'Etats africains de placer la composante emploi au cœur des DSRP de la seconde génération. Le sommet extraordinaire des chefs d'Etats et de gouvernements africains réunis à Ouagadougou en septembre 2004, a été un temps fort de cette prise de conscience. Dans la « Déclaration finale sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté » ils se sont engagés « à placer la création d'emplois au centre des objectifs de nos politiques économiques et sociales aux niveaux national, régional, continental en vue de la réduction de la pauvreté et des conditions de vie de nos populations ».

47. La phase actuelle de révision des DSRP est une opportunité à saisir pour concrétiser et mettre en acte de telles déclarations. Les « DSRP de la première génération » ont introduit un changement majeur en matière de développement, en ne se contentant pas de l'énoncé d'un objectif général de croissance, et en se fixant un objectif plus ciblé autour de la réduction de la pauvreté. Il convient désormais d'aller plus loin, de compléter l'objectif général de réduction de la pauvreté par un objectif déclaré comme prioritaire : celui de l'amélioration des revenus par la promotion de l'emploi et de la formation. A ce titre, il convient de saluer l'adoption par la communauté internationale, des recommandations du BIT et du Groupe de travail technique des OMD sur l'emploi visant à « *faire des objectifs d'emploi plein et productif et de travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes, un objectif central de nos politiques nationales et internationales pertinentes et de nos stratégies nationales de développement* » pour atteindre l'objectif n° 1 du programme des OMD fixés pour l'année 2015 : la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim.

48. Face à ce défi, deux exigences sont alors centrales :

- D'une part, il faut établir un diagnostic détaillé et pertinent de la réalité de l'emploi et de la formation, en insistant : i) sur les impacts réels (et limités) du premier DSRP en matière d'emploi et de formation et de redistribution des revenus, ii) sur le rôle de la variable emploi comme inducteur d'une croissance directement orientée vers les plus pauvres, en permettant une valorisation et une réelle mobilisation de leurs potentiels pour qu'ils puissent accéder aux biens et services de base,
- D'autre part, il faut formuler une véritable politique de l'emploi et de la formation comme composante centrale de la stratégie de réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur une démarche participative impliquant l'ensemble des partenaires sociaux.

49. Ces deux exigences désignent l'importance des enjeux sous jacents à l'élaboration du bilan emploi-formation, dans un contexte où un large consensus se dégage pour faire de la valorisation des ressources humaines un axe prioritaire de la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté.

Etude de cas 2

Promotion du plein emploi à Madagascar De l'adoption du PNE au suivi du PNSE dans le MAP (2007-2012)

La politique nationale de l'Emploi (PNE) adoptée depuis mai 2005 confirme l'engagement du pays dans le développement des instruments stratégiques de promotion de l'emploi formulé lors du Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement sur la pauvreté et l'emploi en septembre 2004 à Ouagadougou. L'approche déployée dans l'élaboration de la PNE s'est attachée de manière systématique à impliquer le Gouvernement, les Employeurs, les Travailleurs et les Organisations de la Société Civile.

Les objectifs majeurs de la PNE sont : (i) favoriser un environnement propice à la croissance, à l'investissement et à l'emploi, (ii) appuyer le secteur privé, (iii) améliorer l'accès des travailleurs du secteur informel et du secteur rural à l'éducation et à la formation professionnelle pour une meilleure productivité, (iv) développer les activités génératrices de revenus, (v) assurant l'accès des groupes sociaux sensibles au marché de l'emploi.

Pour une application efficace et efficiente du PNE, un programme national de soutien à l'emploi (PNSE) est conçu en 2007. Le PNSE est un outil d'action qui coordonne les flux d'initiatives et de contributions en faveur de la promotion de l'emploi décent dans le pays.

Le PNSE est formulé sur la base d'un processus méthodologique à 2 étapes (étape d'investigation et de formulation, étape de consolidation et de validation nationale) dans la mesure où la valorisation de la participation et la recherche de l'appropriation, de la responsabilisation et de l'efficacité constituent les principes de base ayant conduit à la formulation et la validation du programme.

Étant un plan d'action national de la PNE dans la concrétisation des objectifs du Madagascar Action Plan (MAP), qui est un plan quinquennal de stratégie de réduction de pauvreté pour la période 2007-2011 à Madagascar et de poursuite des objectifs du millénaire pour le développement, le PNSE s'articule avec le Défi 3 du MAP qui est de promouvoir le plein emploi dans l'Engagement n°6. Le PNSE repose sur 3 principaux axes stratégiques, à savoir : (i) développement local des compétences ; (ii) dynamisation des secteurs générateurs d'emploi ; (iii) amélioration du cadre légal et institutionnel de l'emploi.

Pour faire avancer le processus de mise en œuvre du MAP, le Ministère en charge de l'Emploi a mis en place deux structures d'appui, notamment l'Office Malgache de Promotion de l'Emploi (OMPE) et l'Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (OMEF).

Dans le cadre de la mise en œuvre et de suivi du progrès du MAP, le Système National Intégré de Suivi-Evaluation (SNISE) du MAP intègre 18 indicateurs du PNSE, entre autres les 4 principaux indicateurs suivants : taux de chômage urbain des jeunes hommes de 14 à 24 ans, le taux de chômage urbain des jeunes femmes de 14 à 24 ans, le taux de sous-occupation en milieu rural, le taux de sous-occupation lié à l'inadéquation du travail.

Les travaux pratiques d'application de la leçon 1

L'objectif de ces travaux pratiques est d'amener les apprenants à resituer le bilan de l'année dans son contexte, tant par rapport aux évolutions économiques et démographiques antérieures que par rapport au contexte immédiat du DSRP.

Ce premier travail doit permettre aux apprenants :

- de procéder à un premier inventaire de données disponibles sur la situation économique et démographique de leur pays, pour vérifier l'existence ou non d'une corrélation entre croissance et emploi au cours des années précédentes,
- de procéder à un premier regroupements des rapports et études disponibles concernant la situation antérieure de l'emploi et de la formation. Pour chacun de ces documents, les apprenants rédigent : i) une fiche bibliographique, ii) une fiche de lecture mentionnant les principaux mots clés,
- de collecter des informations qui seront reprises dans l'introduction du bilan sur l'environnement des problèmes d'emploi et de formation,
- de formuler un certain nombre d'hypothèses à vérifier compte tenu de ce contexte.

Dès le début de la formation, il est important que les apprenants inscrivent leurs préoccupations dans le cadre du DSRP, qu'ils en connaissent le contenu et les étapes de sa conception et de son pilotage, mais aussi qu'ils soient capables de prendre du recul par rapport au discours ambiant pour formuler des alternatives qui prennent mieux en compte la promotion de l'emploi au bénéfice des pauvres.

Dans cette perspective :

Un premier groupe d'apprenants rédige une fiche de synthèse sur le premier DSRP, en précisant : quels sont les objectifs prioritaires ? quels sont les publics cibles visés ? quels sont les documents des stratégies sectorielles disponibles ? quels sont les dispositifs de suivi et de pilotage ? l'évolution de la pauvreté, l'ampleur des populations et des travailleurs pauvres et très pauvres.

Un second groupe d'apprenants rédige une fiche sur l'état d'avancement dans la mise en œuvre du DSRP, éventuellement sur la phase en cours de révision du DSRP en précisant les nouvelles orientations prioritaires, dont celles dans le domaine de l'emploi et de la formation.

Un troisième groupe d'apprenants rédige une fiche de synthèse sur les documents de politiques de l'emploi et de la formation disponibles.

A l'issue de ces travaux pratiques, on établit en groupe les éventuelles correspondances et complémentarités entre les objectifs de la politique de l'emploi et de la formation et ceux du DSRP.

F. En guise de conclusion du module I

Les résultats attendus à l'issue du module I

50. Une **première réunion de travail a eu lieu au sein du Ministère de l'emploi**. Elle a réuni l'ensemble des responsables des services et des départements concernés. Elle a permis de définir : i) le cadre organisationnel du bilan, ii) la composition du comité de pilotage et de suivi du bilan.

51. Un **premier contact avec les principaux partenaires** que l'on prévoit d'associer au bilan a permis : i) de les informer et de les convaincre sur les objectifs du bilan, ii) d'enregistrer une première liste de besoins déclarés d'information sur l'emploi et la formation. Ce premier contact a permis par ailleurs d'identifier et de désigner un correspondant possible pour la collecte et le traitement des informations au sein de chacune des institutions concernées.

52. Un **premier ensemble de documents, rapports, études ont été regroupés** et sont disponibles qui concernent : i) le DSRP, ii) la politique nationale de l'emploi et de la formation, iii) la situation de l'emploi et de la formation. Chaque document a fait l'objet d'une fiche bibliographique qui mentionne : i) les informations relatives à l'emploi et la formation qui figurent dans le document, ii) les indicateurs retenus pour le suivi et le pilotage de ces différentes stratégies, iii) l'existence ou non d'un comité de pilotage et/ou d'autres instances de pilotage et de suivi (leurs compositions éventuelles et leurs modes de fonctionnement).

53. Sur la base de ces premiers contacts et de l'exploitation et de ces premiers documents, l'équipe chargée d'élaborer le bilan a défini **les « termes de référence »** pour la production du bilan qui sera **soumis pour validation d'abord aux responsables politiques du ministère de l'emploi puis au comité de pilotage**.

54. Les apprenants ont été sensibilisés sur les enjeux et les défis sous jacents au bilan. Ils ont une meilleure connaissance, qui sera affinée par la suite, du contexte dans lequel s'inscrit le bilan.

Les difficultés prévisibles et attendues

55. Cette première étape est certainement celle où les difficultés seront les plus grandes, compte tenu de la nouveauté de la démarche qui est proposée et des changements de comportements qu'elle implique tant de la part des membres de l'équipe chargée du bilan que des partenaires que l'on souhaite associer au projet. L'expérience montre que ces derniers sont souvent réticents à s'engager sur des aspects qu'ils ne considèrent pas de leur compétence mais de la compétence quasi exclusive du ministère de l'emploi. La sensibilisation et l'implication de ces partenaires renforcent encore la nécessité qu'au préalable les membres de l'équipe du bilan, à la suite des leçons, aient été eux mêmes très motivés et sensibilisés sur les enjeux et les défis du bilan.

56. Une seconde série de difficultés tient au fait que les premiers documents à rassembler sur les stratégies en cours et leur contexte sont diversifiés et hétérogènes. Quitte à être incomplet, on privilégiera une première liste de documents prioritaires

57. Dans tous les cas, et de manière réaliste, il faut accepter l'existence de délais d'apprentissage et se rappeler que la démarche à mettre en œuvre est une démarche qui ne peut être que progressive à partir d'avancées successives et cumulatives. L'essentiel est d'impulser une « dynamique », qui sera consolidée et amplifiée par la suite, sans attendre que toutes les conditions optimales soient réunies.... sauf à attendre longtemps.

58. Au début de chaque leçon, les apprenants confrontent les difficultés auxquelles ils ont été confrontés et en débattent avec l'équipe de formateurs.