



Bureau
international
du Travail



Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi

Guide



Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi

Département des politiques de l'emploi
Bureau international du Travail

Copyright © Organisation internationale du Travail 2012
Première édition 2012

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 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: pubdroit@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.

Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi

ISBN: 978-92-2-226423-0 (print)
978-92-2-226424-7 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi / Bureau international du Travail. -
Genève: BIT, 2012

ISBN 9789222264230; 9789222264247 (web pdf)

International Labour Office; Employment Policy Dept

politique de l'emploi / plein emploi / administration du travail / renforcement des capacités / guide
13.01.3

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 électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.



Préface


La crise économique et financière mondiale a jeté un nouvel éclairage sur la situation de l'emploi et les défis à relever en termes non seulement de pénurie d'emplois, mais aussi de qualité de ces emplois à travers le monde. Ces défis s'illustrent par des taux de chômage élevés, en particulier chez les jeunes, par la pauvreté au travail et l'omniprésence du travail informel, par l'incidence croissante des bas salaires, par une augmentation des inégalités et par le recul de la part des salaires dans le revenu total. Les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail restent au cœur des préoccupations, comme le montrent la proportion nettement supérieure de femmes dans l'emploi vulnérable et le fait que la pauvreté au travail touche plus de femmes que d'hommes dans de nombreux pays à travers le globe.

Le problème de l'emploi consiste en un lien de moins en moins étroit entre la croissance et la création d'emplois de qualité, fait observé au cours des deux dernières décennies dans de nombreuses régions du monde. En conséquence, les décideurs politiques inscrivent de plus en plus le plein emploi productif et l'accès de tous à un travail décent en tête de leurs programmes politiques et développent des stratégies spécifiques pour atteindre cet objectif.

Des pays de toutes les régions et à différents niveaux de développement s'adressent à l'OIT en vue d'obtenir une aide et des conseils afin de formuler des politiques nationales de l'emploi qui expriment leur volonté politique de promouvoir le plein emploi productif et librement choisi. Ils sollicitent l'assistance technique du Département des politiques de l'emploi et des bureaux de terrain qui ont réceptionné 67 requêtes de ce type pour la seule période 2012-2013. La stratégie d'assistance technique mise en place par l'OIT entend principalement apporter des conseils pour faire de l'emploi un objectif central des cadres macroéconomiques nationaux, mener des études pour identifier les moyens d'accroître la capacité de la croissance à créer des emplois, renforcer la capacité des gouvernements et des partenaires sociaux et surtout, faciliter le dialogue tripartite sur les options disponibles en termes de politiques de l'emploi.

L'expérience acquise ces dernières années a montré l'inefficacité d'une approche fragmentaire de la promotion de l'emploi et la nécessité de commencer par intégrer les objectifs et les cibles en matière d'emploi dans les cadres nationaux de développement, les politiques économiques et les stratégies sectorielles. Cette démarche doit s'appuyer sur des politiques de l'emploi coordonnées et à composantes multiples, adaptées aux conditions et contextes locaux et négociées par les mandants tripartites. Les enseignements tirés soulignent la nécessité d'un cadre commun fournissant les principaux éléments d'une politique nationale de l'emploi qui peut s'adapter aux contextes nationaux. Il convient, par conséquent, de mettre au point des outils politiques et diagnostiques pouvant être adaptés aux besoins et circonstances des différents pays. L'expérience montre également qu'une action durable et concertée, une vaste participation et un dialogue social soutenu sont nécessaires pour formuler une politique nationale de l'emploi, dès lors qu'un large éventail d'acteurs est impliqué dans cette démarche politique. Par conséquent, un cycle classique de dialogue, de développement et de mise en œuvre de politique peut prendre jusqu'à quatre ans, période durant laquelle l'OIT peut apporter son aide en continu.

Le présent guide pour la formulation de politiques nationales de l'emploi a été préparé en tant qu'outil de renforcement des capacités à l'intention des mandants tripartites de l'OIT, du personnel technique de l'OIT et d'un éventail d'acteurs nationaux qui prennent part au développement et à la mise en œuvre de politiques nationales de l'emploi (PNE). Il leur



propose des conseils pratiques ainsi qu'un cadre normatif dans lequel développer des politiques nationales de l'emploi adaptées aux conditions et contextes locaux. Il s'appuie sur l'expérience pratique acquise au travers du travail d'assistance technique de l'OIT dans quelque 60 pays entre 2006 et 2011, de même que sur les recherches et analyses concernant les marchés de l'emploi et du travail les plus récentes.

Ce guide propose une feuille de route et un cadre pour l'élaboration, par le biais du dialogue social, d'une politique nationale de l'emploi intégrée. Il peut apporter une contribution essentielle à la stratégie de renforcement des capacités des gouvernements (ministères du Travail et de l'Emploi, des Finances, du Plan, de l'Économie et autres), des organisations d'employeurs et de travailleurs et tous les acteurs concernés par l'emploi. Il peut être utilisé à titre de ressource autonome ou être associé à des activités et des ateliers de formation. La stratégie de renforcement des capacités décrite est flexible et répond aux demandes spécifiques, et elle peut s'appliquer à un large éventail de contextes. Le présent guide se veut une ressource vivante et évolutive, pouvant être enrichie par des commentaires et des discussions.

Azita Berar Awad

Directrice du Département des politiques de l'emploi
Bureau international du Travail



Table des matières

Remerciementsvi

Introduction1

Chapitre 1 Défis de la formulation de politiques pérennes et inclusives pour le plein emploi productif5

Chapitre 2 Aperçu du processus d'élaboration de la politique de l'emploi31

Chapitre 3 Constituer une base de connaissances : la phase d'identification des questions à traiter53

Chapitre 4 De l'analyse de la situation de l'emploi à la planification stratégique : l'étape de formulation de la politique115

Chapitre 5 De la planification stratégique à la planification opérationnelle et aux outils de mise en œuvre141

Glossaire183

Remerciements

Le guide pour la formulation de politiques nationales de l'emploi a été élaboré en 2010-2011 et résulte d'un travail d'équipe et de contributions au sein de l'OIT. Le premier jet a fait l'objet d'une série d'examens internes afin de veiller à ce qu'il soit pertinent par rapport à tous les contextes régionaux et qu'il reflète les expériences et les recherches les plus récentes. Les spécialistes de l'emploi de l'Unité des politiques nationales de l'emploi (CEPOL) du Département des politiques de l'emploi l'ont examiné en 2010. Plus de 18 spécialistes de l'emploi sur le terrain l'ont commenté en juin 2011. Le projet final a été validé lors d'un atelier de partage de connaissances organisé par le Département des politiques de l'emploi avec la participation de toute l'équipe de l'OIT chargée de l'emploi (terrain et siège) en septembre 2011. Des consultations ultérieures ont été organisées avec d'autres unités et départements techniques - SKILLS, ENTERPRISE, EMP/ELM, Commerce et emploi, YEP et NORMES.

Le matériel proposé par le guide a ensuite été testé auprès de cadres de ministères de l'emploi ainsi que de représentants syndicaux et des employeurs à l'occasion du cours sur les politiques de l'emploi organisé au Centre international de formation de l'OIT à Turin en novembre 2011, et durant des sessions de formation nationales (dans les pays couverts par les bureaux de l'OIT à Moscou, Bangkok, New Delhi, Dakar et au Caire).

Le guide a été préparé par Claire Harasty. L'orientation générale a été donnée par Azita Berar Awad. Tout au long du processus de préparation, Eléonore d'Achon a apporté des commentaires, des contributions substantielles et des exemples nationaux. Fernando Casanova, Sukti Dasgupta, Drew Gardiner, Mohamed Gassama, Kee Beom Kim, Frédéric Lapeyre, Andrés Marinakis, Michael Mwasikakata, Jean Ndenzako, Natalia Popova et Gerhard Reinecke ont apporté des contributions pertinentes et des exemples nationaux. Mauricio Dierckxsens, Mariangels Fortuny, Dramane Haidara, Olga Koulaeva, Makiko Matsumoto, Naoko Otobe, Per Ronnas, Dorothea Schmidt, Zafiris Tsannatos, Sher Verick et Piyasiri Wickramasekara ont fourni des commentaires constructifs. Le manuscrit a également été étoffé grâce aux commentaires de Natan Elkin, Christine Evans-Clock, de l'équipe EMP/ELM et de Miranda Kwong et aux suggestions de Iyanatul Islam, Marion Jansen, Barbara Murray et Gianni Rosas.

L'édition, la conception graphique et la production du guide ont été assurées par l'Unité de conception et de production de matériel didactique multimédia du Centre international de formation à Turin. Hélène BOCCAGE a effectué la traduction du guide en français et Laura WALEFFE en a fait l'édition.



Introduction

La Déclaration de Philadelphie de 1944 reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de promouvoir la mise en œuvre, de programmes propres à réaliser le plein emploi et l'augmentation des niveaux de vie dans tous les pays du monde. La Déclaration précise également qu'il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer l'influence des politiques économiques et financières sur la politique de l'emploi. Dans les années 60, la Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, a instauré l'obligation fondamentale pour tous les États ayant ratifié la convention de faire une déclaration politique de l'emploi officielle et explicite. La Convention requiert l'intégration de cette politique de l'emploi comme un objectif majeur de l'agenda de développement national et elle implique de placer un accent particulier sur l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. La recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, décrivent de manière détaillée les moyens visant à soutenir les efforts des États Membres aux fins de la conception et de la mise en application des politiques en matière d'emploi.

Depuis le milieu des années 80, la prise de décisions politiques en matière d'emploi a perdu du terrain dans le sillage de la vague néolibérale et du Consensus de Washington. 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 sociales. Consécutivement à ce regain d'intérêt pour les politiques de l'emploi, la Conférence internationale du Travail a recommandé lors de sa session de juin 2010 que le Bureau international du Travail dispense, sur demande, aux gouvernements et aux partenaires sociaux des conseils sur mesure, opportuns et de qualité, en matière de politiques de l'emploi. En réponse à cette recommandation et conformément au mandat et aux instruments normatifs de l'organisation, le Département des politiques de l'emploi de l'OIT a élaboré le présent guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi afin d'améliorer ses conseils en matière de politiques auprès des gouvernements et des partenaires sociaux.

Objectifs du guide et public visé

En réponse à la demande des mandats de l'OIT, le présent guide propose un cadre clair pour la formulation et la mise en œuvre de leurs politiques nationales de l'emploi. De nombreux pays en quête de conseils techniques pour la formulation de leurs politiques nationales de l'emploi sollicitent le Département des politiques de l'emploi de l'OIT, qui a réceptionné 58 requêtes de ce type pour la seule période 2010–2011. Cet outil s'appuie sur la riche expérience accumulée par l'OIT au fil des ans dans le domaine de la consultation politique et l'orientation pratique auprès des décideurs politiques, des partenaires sociaux et des experts qui les assistent.

Plus particulièrement, le présent guide sur les politiques nationales de l'emploi a vocation à :

- Développer parmi les parties prenantes nationales et internationales une compréhension commune du processus recherché de formulation des politiques.
- Proposer une orientation pratique, étape par étape, sur la formulation, la mise en œuvre ainsi que le suivi et l'évaluation des politiques nationales de l'emploi.

- Suggérer un processus concerté et coordonné qui favorise une large appropriation nationale.
- Apporter un outil méthodologique aux décideurs politiques, partenaires sociaux, experts, spécialistes de l'OIT et autres agences internationales, en présentant les principaux outils pouvant être appliqués à chaque stade du processus politique.
- Présenter les bonnes pratiques et tirer parti de la riche expérience de l'OIT dans le domaine.

Le présent guide décrit le processus souhaité de formulation de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) ainsi que le cadre opérationnel sous-jacent. Il ne se prétend pas normatif mais met en lumière les principales composantes d'une PNE et le contenu souhaitable de celle-ci, qui peuvent être adaptés en fonction des contextes nationaux. L'approche proposée est, en fait, un cadre commun pour l'ensemble des acteurs participant à l'élaboration des politiques, mais une certaine souplesse peut et doit même être apportée afin de tenir compte des spécificités au niveau national.

Telle qu'elle est envisagée dans le présent guide, la PNE est un document opérationnel qui se rapporte à une série d'interventions multidimensionnelles adoptées sur la base d'un accord commun entre toutes les parties intéressées et sur lesquelles s'appuie un gouvernement dans le but d'apporter une réponse claire aux enjeux et aux opportunités identifiés, et atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière d'emploi. Elle propose une ligne de conduite, retenue parmi plusieurs alternatives en prenant en compte les conditions données.

Le cadre suggéré s'appuie sur l'approche du cycle de la politique qui décompose les phénomènes complexes en étapes gérables. Un cycle de politique est normatif, ce qui suggère une séquence logique d'événements récurrents dont peuvent se servir les praticiens pour comprendre et mettre en œuvre la mission politique concernée. Du fait de l'interrelation entre chacune de ses composantes, c'est en menant à bien les missions propres à chaque composante que l'on peut passer à la suivante. Il n'existe toutefois pas de modèle politique pouvant être appliqué de manière universelle puisque tout processus politique est fondé sur des institutions gouvernementales spécifiques. La mise en pratique est donc fonction du problème posé. Un cycle de politique est heuristique, une forme idéale dont découleront les circonstances réelles.

L'approche intègre aux politiques nationales de l'emploi les questions de l'égalité des genres et des pratiques d'emploi non discriminatoires. L'intégration de la dimension de genre est encouragée en renforçant l'engagement et la capacité de plaider des mandants en matière d'inclusion de l'égalité des genres dans les politiques nationales de l'emploi. Plus précisément, (i) quand le contexte national l'exige, des études spécialisées sur la question du genre sont mandatées afin de documenter les enjeux auxquels sont confrontées les femmes sur le marché du travail, avec une profondeur suffisante pour permettre aux décideurs politiques de prendre des décisions en connaissance de cause ; (ii) les capacités des mandants sont renforcées afin de les sensibiliser sur les questions liées au genre dans les politiques de l'emploi ; (iii) on encourage un processus pleinement participatif, incluant la consultation des représentants des groupes de femmes.

L'approche défendue dans ce guide est fondée sur une action concertée et durable. Pour formuler une PNE, il est indispensable de bénéficier d'une large participation et d'avoir instauré un dialogue social dès lors qu'un large éventail d'acteurs est impliqué dans l'espace politique qui inclut les organisations de la société civile, les médias, les intellectuels, les think tanks ou les instituts de recherche politique, les grandes sociétés, les lobbyistes, etc.



Le champ d'application de la PNE dépendra de l'objectif fixé par le gouvernement : intégrer les priorités en matière d'emploi dans le cadre national de développement, ou formuler une vision concertée et coordonnée sur l'emploi dans le pays, ou encore mettre en œuvre une série d'interventions soigneusement conçues en vue de réaliser un objectif clair dans le domaine de l'emploi. Il sera également fonction du développement institutionnel dans le pays – le champ d'application d'une PNE dans un pays sortant d'une crise sera différent de celui d'une économie émergente, par exemple.

Organisation du guide

Le présent guide a été conçu de manière à permettre au lecteur de le lire en intégralité, ou de choisir les thèmes par rapport auxquels ses capacités doivent être renforcées. Il comporte cinq chapitres pouvant être consultés séparément. Les deux premiers chapitres présentent de manière succincte, mais exhaustive, le cadre ainsi que le cycle politique. Les trois autres chapitres s'entendent comme des « mini-guides » pratiques qui exposent, pas à pas et de façon relativement détaillée, trois des sept étapes du cycle politique.

Le Chapitre 1 présente la raison d'être des politiques nationales de l'emploi ainsi que l'approche adoptée par l'OIT en matière de prise de décisions dans ce domaine. Le Chapitre 2 décrit le processus de formulation de la PNE. Il se propose d'exposer les conditions indispensables au succès du processus politique et suggère une approche par étapes. Le Chapitre 3 guide les acteurs impliqués dans le processus de formulation afin d'élaborer une base de connaissance fondée sur des éléments probants. Menée par des experts et des chercheurs, cette phase permettra d'aider les décideurs politiques à prendre les choix qui s'imposent sur la base de connaissances solides et documentées. Le Chapitre 4 conseille aux décideurs politiques et aux partenaires sociaux comment hiérarchiser les défis qui se posent à eux et établir des priorités claires en s'appuyant d'une part sur la recherche menée au stade précédent et d'autre part sur le dialogue social. Enfin, le Chapitre 5 décrit comment préparer efficacement la mise en œuvre de la PNE et il présente les outils habituellement utilisés à cette fin.

Chaque chapitre énonce les principales questions que pourraient se poser les utilisateurs du guide par rapport à la phase alors abordée, décrit les acteurs impliqués et leur rôle à chaque stade du processus et met en exergue les points d'entrée pertinents. À chaque chapitre sont présentés des encadrés qui introduisent des exemples et bonnes pratiques associés à certains pays, ainsi que des références et des liens renvoyant vers des lectures complémentaires, des documents de référence ou des plans nationaux, selon le cas. Pour mieux comprendre certains des concepts abordés, le lecteur trouvera un glossaire à la fin de ce guide.



Quelques définitions importantes

- ▶ **Politique publique** : ensemble de décisions interdépendantes, prises par les autorités, relatives à la sélection des objectifs de développement et des moyens permettant de les atteindre.
- ▶ **Dialogue sur les politiques publiques** : interaction entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales aux diverses étapes du processus de développement des politiques, afin d'encourager l'échange de connaissances et d'expériences et d'ainsi arriver aux meilleurs politiques publiques possibles.
- ▶ **Développement des politiques publiques** : processus complexe et global par lequel les problèmes sont identifiés, l'agenda des politiques publiques est façonné, les problèmes sont analysés et évalués, les politiques sont formulées et approuvées et, une fois mises en œuvre, leur impact est évalué.

Signification des icônes :



Liste de contrôle



Exemple national



Définitions



Bonne pratique



Principes directeurs



Outils et ressources



Chapitre 1.

Défis de la formulation de politiques pérennes et inclusives pour le plein emploi productif



© CFCO/IFR, Bangui

Table des matières

I. La raison d'être des politiques de l'emploi	7
A. Une réalité de l'emploi de plus en plus complexe à traiter	7
1. Des emplois plus nombreux ? La quantité d'emplois : taux d'emploi, niveaux de chômage et découragement des travailleurs.....	8
2. Des emplois de meilleure qualité ? La qualité des emplois : salaires, informalité , vulnérabilité et pauvreté	10
B. Redynamiser les politiques de l'emploi	12
1. L'agenda politique international.....	12
2. Les agendas politiques nationaux.....	13
C. Définition et portée des politiques nationales de l'emploi	15
II. L'approche de l'OIT des politiques nationales de l'emploi	17
A. Les principaux cadres de l'OIT pour une politique de l'emploi	17
1. Le cadre normatif	17
Consultations tripartites	18
2. Le cadre politique	19
B. L'approche au niveau institutionnel	19
1. Interventions politiques intégrées et bien conçues	19
2. Meilleure coordination et cohérence des politiques.....	20
3. Dialogue social et négociation collective	21
C. L'approche au niveau politique	22
1. Le rôle des politiques macroéconomiques dans la promotion d'une croissance favorable à l'emploi	22
Politiques macroéconomiques orientées sur le développement et axées sur les investissements.....	22
Politiques structurelles favorables à l'emploi.....	23
2. Objectifs en matière d'emploi	24
3. Systèmes de protection sociale favorables à l'emploi : un cercle vertueux de développement économique et social.....	25
4. La non-discrimination et l'égalité des genres en matière d'emploi devraient être renforcées	27
Annexe 1 – Principales normes internationales du travail concernant les politiques de l'emploi	28
Annexe 2 – Pays qui ont ratifié la Convention No. 122	29



I. La raison d'être des politiques de l'emploi

A. Une réalité de l'emploi de plus en plus complexe à traiter

Au XXI^e siècle, les décideurs politiques sont confrontés à des problèmes d'emploi dont la nature est plus diversifiée et multidimensionnelle que par le passé. Ils englobent des problèmes non seulement en termes quantitatifs, par exemple des niveaux élevés de chômage ou des faibles taux d'emploi, mais aussi en termes qualitatifs, par exemple l'apparition de nouvelles formes de travail précaire et vulnérable, la pauvreté au travail, des pratiques discriminatoires et des cas de violation des droits fondamentaux du travail. La frontière entre ces problèmes est de plus en plus floue et les problèmes qui affectent les pays développés et en voie de développement, s'ils sont encore différents, commencent à se chevaucher. De manière générale, le monde du travail actuel se caractérise de moins en moins par un emploi rémunéré à temps plein. Sur la base des travaux antérieurs du BIT, la présente section décrit brièvement les grandes tendances de l'emploi à long terme ainsi que les principaux défis qui doivent être abordés dès maintenant. Elle tente de souligner leur complexité et leurs chevauchements, leur diversité en fonction des régions, des niveaux de développement et des groupes de population.



© OIT/M. Crozet

Augmentation des déséquilibres sociaux et économiques

Une répartition inégale des fruits de la croissance

- ▶ Les inégalités de revenus se sont creusées dans la plupart des pays
- ▶ La pauvreté recule, mais très lentement
- ▶ La polarisation des salaires a augmenté, et de plus en plus de travailleurs ont un bas salaire
- ▶ Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes se réduisent, mais très lentement

L'objectif d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité semble encore lointain, et la crise mondiale de 2008 n'a fait qu'aggraver les choses

- ▶ La moitié des personnes qui travaillent en 2011 exercent une forme ou une autre d'activité indépendante, dans la plupart des cas plus par nécessité que par choix
- ▶ Le taux d'emploi informel dépasse en moyenne 50 pour cent dans les régions en développement; la transition de l'économie familiale de subsistance vers le travail salarié est lente
- ▶ L'emploi dit atypique est en augmentation dans les économies développées - même dans la phase de sortie de crise
- ▶ En 2011, on dénombrait 205 millions de personnes qui recherchaient activement un emploi et n'en trouvaient pas; ce chiffre doublerait aisément si l'on y ajoutait les personnes sous-employées qui souhaiteraient travailler davantage et celles qui, découragées, ont renoncé à chercher un emploi
- ▶ Le taux de chômage mondial des jeunes des deux sexes est 2,5 fois plus élevé que celui des adultes; en 2011, ce chiffre variait entre 8,3 pour cent et 25,1 pour cent selon les régions
- ▶ Le travail des enfants est en régression sur toute la planète; on dénombrait pourtant encore 215 millions de travailleurs enfants en 2008
- ▶ On estime à quelques 12 millions le nombre de personnes qui travaillaient dans des conditions de travail forcé en 2011

L'économie elle-même est devenue plus instable, ce dont souffrent les entreprises durables de l'économie réelle

- ▶ Au cours de la dernière décennie, la productivité du travail a augmenté bien plus que les salaires, ce qui a réduit la part des salaires dans le revenu total et affaibli la demande globale
- ▶ La hausse des profits ne s'est pas accompagnée d'un plus grand effort d'investissement
- ▶ La part des bénéfices d'entreprise provenant du secteur financier, et non de l'économie réelle, a atteint 42 pour cent dans les pays développés, contre 25 pour cent dans les années quatre-vingt

Source : Une nouvelle ère de justice sociale, Rapport du directeur général, 100^e session de la Conférence internationale du travail, 2011. ILC.100/DG/1A

1. Des emplois plus nombreux ? La quantité d'emplois : taux d'emploi, niveaux de chômage et découragement des travailleurs

Déficit de possibilités d'emploi. Jusqu'en 2008, l'emploi mondial et la population active mondiale ont tous deux connu une croissance annuelle moyenne de 1,7 pour cent. Le ratio emploi-population, qui représente la part de la population en âge de travailler ayant effectivement un emploi, a culminé en 2007 à 61,7 pour cent. Toutefois, suite à la crise économique et financière de 2008-09, l'emploi a chuté, en particulier dans les pays développés. En 2010, le ratio emploi-population était encore inférieur à son niveau de 2007, ce qui révèle que de nombreuses économies ne génèrent tout simplement pas suffisamment de possibilités d'emploi pour absorber l'augmentation de la population en âge de travailler.

Données démographiques. Dans de nombreuses régions où l'activité indépendante et le travail familial non rémunéré sont les principales formes d'emploi, la croissance de l'emploi est essentiellement tirée par les tendances démographiques. Dans ces pays, qui enregistrent souvent une croissance démographique rapide, le problème n'est pas de trouver un emploi à la population



active - le taux d'emploi est élevé, d'environ 70 pour cent en Asie de l'Est, 65 pour cent en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est - mais de lui trouver un emploi productif. À l'opposé, pour les économies développées, et pour des pays comme la Chine, le problème est le vieillissement de la population et l'absence de jeunes travailleurs en nombre suffisant pour remplacer leurs aînés, ce qui génère plusieurs problèmes d'emploi, dont la migration de la main-d'œuvre.

Modification de la composition de la main-d'œuvre. Au cours des 20 dernières années ou plus, la composition de la main-d'œuvre a changé pour inclure plus de femmes, moins de jeunes et, dans certains pays, davantage de travailleurs plus âgés, avec les défis spécifiques que cela implique.

Augmentation de la part des emplois du secteur tertiaire. En 2003, pour la première fois de l'histoire, la part des emplois dans les services a dépassé celle de l'agriculture et des activités économiques connexes du secteur primaire. Une baisse de la part des emplois et du PIB dans l'agriculture s'accompagne généralement d'une hausse de la productivité, qui devrait à son tour entraîner une hausse des revenus, mais il existe aussi d'autres transitions, comme le fait que le secteur des services soit devenu prédominant même dans les pays plus pauvres. Toutefois, une proportion considérable de ces emplois s'inscrit dans l'économie informelle urbaine, ce qui signifie tout simplement que les pauvres désertent les zones rurales pour les villes et délaissent l'agriculture pour les services¹.

La transformation structurelle est étroitement liée à la migration. Le dépeuplement du secteur agricole implique une migration des zones rurales vers les villes, et l'absence de possibilités d'emploi productif dans les villes conduit trop souvent à une augmentation de la pauvreté urbaine, y compris du caractère informel du travail et de la pauvreté au travail. Le nombre total de migrants internationaux a connu une hausse constante pour atteindre 214 millions en 2010, mais leur part de la population mondiale est restée égale ou inférieure à 3 pour cent au cours des cinquante dernières années. Le BIT estime que la moitié des migrants internationaux sont des personnes économiquement actives ou des travailleurs migrants². On constate également une féminisation des flux migratoires de main-d'œuvre, et les femmes migrantes travaillent trop souvent dans des emplois bas de gamme et dans de mauvaises conditions de travail.

Nombre insuffisant d'emplois pour tous les travailleurs actifs en quête d'un travail. Le taux de chômage mondial, qui s'élevait à 6,1 pour cent en 2011, est plus ou moins stable depuis le début du siècle (à l'exception de 2007, où il était de 5,6 pour cent). Toutefois, parallèlement à la baisse du taux d'emploi dans la plupart des pays à revenus élevés et moyens suite à la crise de 2008, il y a eu une hausse du nombre de chômeurs de longue durée, à savoir des personnes qui sont au chômage depuis plus d'un an. Non seulement le chômage de longue durée augmente, mais il augmente plus rapidement que le taux de chômage global; le chômage des femmes a tendance à être supérieur à celui des hommes, et le taux de chômage des jeunes était de 12,6 pour cent en 2010, suivant la même tendance que le taux mondial.

Le chômage est la pointe de l'iceberg du sous-emploi et du découragement. De nombreux travailleurs sont découragés et ont renoncé à chercher un emploi, vu le manque d'opportunités d'emploi réelles ou perçues. Dans les économies développées et en Amérique latine et aux Caraïbes, le nombre et la proportion de travailleurs découragés ont augmenté pendant la crise. Les données révèlent une forte baisse du taux d'activité des jeunes dans de nombreux pays, ce qui se traduit très probablement par une forte augmentation du découragement chez les jeunes confrontés à des perspectives d'emploi peu encourageantes. Les jeunes qui cèdent au

¹ *Une nouvelle ère de justice sociale*, Rapport du directeur général, 100^e session de la Conférence internationale du travail, 2011, p. 27. ILC.100/DG/1A.

² *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente, 99^e session de la Conférence internationale du travail, BIT, 2010.

découragement et abandonnent le marché du travail ne sont pas comptabilisés parmi les chômeurs mais ils souffrent néanmoins d'un manque de possibilités d'emploi. Dans l'ensemble des 56 pays pour lesquels des données sont disponibles, on constate qu'il y a 1,7 million de jeunes en moins sur le marché du travail que ne le laissaient présager les tendances à long terme, ce qui se traduit par la forte hausse du découragement parmi les jeunes, et cela s'ajoute à la forte hausse du taux de chômage des jeunes au cours de la crise économique et financière de 2008³. Les jeunes hommes sont moins susceptibles d'être découragés que les jeunes femmes; et les jeunes qui terminent rapidement leurs études ne peuvent se permettre d'être découragés, tout comme le fait d'avoir un diplôme universitaire réduit la probabilité de se décourager car augmente les chances d'avoir un emploi⁴.

2. Des emplois de meilleure qualité ? La qualité des emplois : salaires, informalité, vulnérabilité et pauvreté

Les salaires réels ne suivent pas la croissance de la productivité du travail. Au niveau mondial, l'emploi salarié représente environ la moitié de tous les emplois, et sa part augmente presque partout pour les hommes et les femmes. Entre 2001 et 2007, le salaire moyen réel dans un échantillon de 83 pays représentant 70 pour cent de la population mondiale a augmenté de 3,2 pour cent par an, et la plupart des pays ont connu une période prolongée de modération salariale, à l'exception de la Chine et de certains pays de la Communauté des États indépendants (CEI)⁵. Les salaires réels ont augmenté plus lentement que la croissance économique (le PIB a connu une hausse de 4,6 pour cent par an de 2001 à 2007) et la hausse des salaires ne suit pas celle de la productivité. Dans la logique de ces tendances, on a également constaté une baisse à long terme de la part des salaires dans le PIB dans les pays développés et les pays en développement.

Polarisation accrue des salaires entre le haut et le bas de l'échelle. Depuis le milieu des années 1990, la proportion des individus touchant une faible rémunération - définie comme inférieure aux deux tiers des salaires médians - a augmenté dans plus des deux tiers des pays pour lesquels des données sont disponibles. Il s'agit notamment des pays suivants : Allemagne, Argentine, Chine, Espagne, Indonésie, Irlande, Pologne et République de Corée. Dans ces pays et dans d'autres où les taux de faible rémunération sont élevés ou en hausse, la probabilité d'obtenir un travail mieux payé reste minime, et celle d'être prisonnier dans des emplois mal rémunérés est élevée. Par ailleurs, la persistance des inégalités salariales et des bas salaires implique des éléments discriminatoires forts; selon le *Rapport mondial sur les salaires 2010/11*, dans les pays industrialisés et en développement, les travailleurs dans les emplois à bas salaires sont généralement jeunes, comptent un nombre disproportionné de femmes et sont aussi plus susceptibles d'appartenir à un groupe défavorisé : immigrants, groupe racial ou minorité ethnique.

Emploi vulnérable et pauvreté au travail. On estime que 1,53 milliard de travailleurs se trouvaient en situation d'emploi vulnérable en 2009, ce qui correspond à un taux mondial d'emploi vulnérable de 50,1 pour cent⁶. La proportion d'emplois vulnérables est demeurée à peu près stable entre 2008 et 2009, après avoir enregistré une baisse moyenne constante et non négligeable au cours des années précédentes. L'ampleur de l'emploi vulnérable est bien

³ *Tendances mondiales de l'emploi 2011*, BIT, 2011.

⁴ Matsumoto, M., et Elder, S., «Characterizing the school-to-work transitions of young men and women : Evidence from the ILO School-to-work transition surveys», *Document de travail sur l'emploi* No. 51, Genève, 2010.

⁵ Dans les pays avancés, les salaires réels ont augmenté d'environ 5 pour cent seulement en termes réels sur l'ensemble de la décennie. *Rapport mondial sur les salaires 2010/11*, BIT.

⁶ Le travail vulnérable est la somme des travailleurs indépendants (qui travaillent pour leur propre compte et n'emploient personne d'autre) et les travailleurs familiaux non rémunérés.



plus grande que celle du chômage, ce qui est révélateur de l'existence, sur une grande échelle, de travail régi par des dispositions informelles, qui privent habituellement les travailleurs d'une protection sociale et de mécanismes de dialogue social suffisants. L'emploi vulnérable se caractérise également par une faible rémunération et des conditions de travail pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs⁷. Par ailleurs, les femmes représentent une part plus élevée des travailleurs vulnérables dans chaque région.

Si elle accuse un recul dans le monde entier, la pauvreté au travail est largement répandue. Selon les estimations, l'extrême pauvreté au travail (1,25 dollar EU par jour) était en 2009 de 20,7 pour cent, à savoir 632 millions de travailleurs, soit 1,6 point de pourcentage de plus que le taux initialement prévu en se basant sur la tendance observée avant la crise. On estime par ailleurs à 39 pour cent la part des travailleurs vivant avec leurs familles sous le seuil de pauvreté de 2 dollars EU par jour, soit 1,2 milliard de travailleurs sur l'ensemble du globe⁸.

Persistance de l'emploi informel. L'économie informelle est une source « naturelle » d'emplois dans de nombreux pays; en 2011, l'emploi informel représentait au moins deux tiers de l'emploi non agricole dans 11 des 46 pays à faibles et moyens revenus pour lesquels des données récentes sont disponibles, et dans plus de la moitié de ces pays, les femmes étaient plus nombreuses que les hommes à occuper un emploi informel⁹. Par ailleurs, le nombre de journaliers occasionnels ne cesse d'augmenter et la part du travail occasionnel dans l'emploi total a augmenté dans les pays en développement¹⁰.

Hausse du travail précaire dans les pays développés. Dans les pays économiquement avancés, le débat relatif aux formes précaires d'emploi¹¹ portait au cours de la dernière décennie sur le développement de formes atypiques d'emploi tels que les contrats temporaires et à durée déterminée, le travail à temps partiel, le travail sur appel, le travail à domicile, le télétravail et même certaines catégories d'indépendants. Des éléments montrent une augmentation de ces types d'emploi dans les pays de l'OCDE, et la croissance de l'emploi a concerné de manière disproportionnée le travail à **temps partiel**. Si le partage de l'emploi et la réduction des heures de travail ont contribué à atténuer les pertes d'emploi à court terme, des éléments concernant la nature du travail à temps partiel démontrent que pour les pays en phase de sortie de crise pour lesquels des données sont disponibles (21 pays), plus de 60 pour cent ont connu une augmentation de la part de **travail à temps partiel involontaire** en 2009, en particulier chez les jeunes et les femmes, ce qui est révélateur d'une dégradation de la qualité générale des emplois créés. L'incidence de l'emploi à temps partiel involontaire est en hausse dans d'autres pays comme le Mexique et l'Équateur, où la part du travail à temps partiel involontaire (par rapport à l'emploi total) a augmenté de plus de 2 pour cent au cours des deux années précédant le premier trimestre 2010, et la Colombie a connu la même situation, bien qu'à un rythme moins rapide.

L'incidence du travail temporaire est particulièrement élevée chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans. Parallèlement à cet assouplissement de la relation de travail, la segmentation du marché du travail s'est renforcée. Par exemple, dans certains pays européens, la proportion de travailleurs ayant une grande ancienneté (plus de dix ans) par rapport à ceux qui n'en ont pas (moins d'un an) a fortement augmenté¹².

⁷ *Tendances mondiales de l'emploi 2011 : Le défi d'une reprise de l'emploi*, BIT, 2011.

⁸ Ibid.

⁹ *Statistical update on employment in the informal economy*, Département de statistique du BIT, BIT, juin 2011.

¹⁰ *Une nouvelle ère de justice sociale*, Rapport du directeur général, 100^e session de la Conférence internationale du travail, 2011, pp. 22-23. ILC.100/DG/1A.

¹¹ Le travail précaire se réfère au travail atypique involontaire.

¹² *Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente*, 2010.

La complexité des situations de l'emploi dans le monde actuel requiert des réponses multidimensionnelles et transversales de nature en termes de sphères politiques qu'elles couvrent. La complexité croissante de la réalité de l'emploi requiert également des objectifs politiques intégrés basés sur les piliers du travail décent : la promotion de l'emploi, le respect des normes internationales du travail, la protection sociale et le dialogue social pour tous. C'est la raison pour laquelle des politiques nationales de l'emploi complètes sont nécessaires.

B. Redynamiser les politiques de l'emploi

L'emploi joue un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des agendas politiques nationaux et internationaux.

1. L'agenda politique international

L'Assemblée générale des Nations unies a reconnu et souligné l'importance de l'emploi productif et du travail décent au début des années quatre-vingt-dix. Cet engagement a été réaffirmé en juillet 2006 dans une déclaration ministérielle qui a apporté un niveau sans précédent de soutien et d'engagement envers la création d'emplois. Cette déclaration reconnaît que «le plein emploi productif et l'accès de tous à un travail décent constituent un objectif prioritaire de la coopération internationale» et réaffirme qu'une «stratégie de l'emploi est un élément fondamental de toute stratégie de développement». Des résolutions ultérieures du Conseil économique et social (ECOSOC) (en 2007 et 2008) ont souligné l'importance d'approches multidimensionnelles à plusieurs niveaux de l'emploi productif et du travail décent «avec l'appui des gouvernements, du secteur privé, des organisations de la société civile, des représentants des employeurs et des travailleurs, et des organisations internationales, en particulier des organismes du système des Nations unies et des institutions financières internationales».¹³

En 2008, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été étendus pour englober quatre nouveaux indicateurs d'emploi dans une nouvelle cible, représentant un engagement renouvelé envers la promotion de l'emploi (voir l'encadré ci-contre). Cela fait suite à la reconnaissance de la nature essentielle de l'amélioration qualitative et quantitative des emplois pour réduire la pauvreté au titre de l'objectif 1 (Réduire l'extrême pauvreté et la faim). Les indicateurs demandent à tous les pays de communiquer tout progrès et de fournir des données ventilées par genre et ville/zones urbaines dans la mesure du possible.

Nouvelle cible OMD (1B)

Assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif

Cette cible contient les indicateurs se rapportant spécifiquement et directement à l'emploi.

Nouveaux indicateurs d'emploi :

- ▶ Taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre (PIB par personne employée)
- ▶ Ratio emploi/population
- ▶ Part des personnes ayant un emploi et vivant en-dessous du seuil de pauvreté
- ▶ Part des travailleurs pour leur propre compte et des travailleurs familiaux non rémunérés dans le total des emplois (taux d'emploi vulnérable)

Source : Guide sur les nouveaux indicateurs d'emploi des Objectifs du Millénaire pour le développement, y compris l'ensemble complet des indicateurs du travail décent, Bureau international du travail, Secteur Emploi, Genève, juin 2009.



¹³ *Le rôle du système des Nations unies dans la promotion du plein-emploi productif et d'un travail décent pour tous, E/2007/INF/2/Add.1; Commission des Nations unies pour le développement social, E/CN.5/2008/L.8.*



Les dirigeants du G20 reconnaissent de plus en plus le rôle des politiques de l'emploi pour aborder la dimension humaine de la crise économique et financière de 2008. À cet égard, en avril 2009, lors du sommet de Londres consacré à la croissance, à la stabilité et à l'emploi, les dirigeants du G20 ont adopté un plan mondial de relance et de réforme et se sont engagés à «soutenir ceux qui sont touchés par la crise en créant des opportunités d'emploi et à travers de mesures de soutien au revenu» et à «soutenir l'emploi en stimulant la croissance, en investissant dans l'éducation et dans la formation, et par des politiques actives du marché du travail, en se concentrant sur les plus vulnérables»¹⁴.

Lors du sommet de Pittsburgh de septembre 2009, les dirigeants du G20 ont souligné leur engagement à placer les emplois de *qualité* au cœur de la reprise par le biais du nouveau Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée. Le cadre demande «de poursuivre le travail sur les politiques de l'emploi» et requiert des «réformes structurelles permettant de créer des marchés du travail inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité»¹⁵.

En avril 2010, la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 à Washington¹⁶ et le sommet de Toronto de septembre 2010 ont réitéré l'importance des aspects qualitatifs de l'emploi. La déclaration du sommet de Toronto affirmait qu'«une politique de l'emploi devrait placer la qualité des emplois au cœur de la reprise»¹⁷. Le consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée annoncé au cours de la réunion du G20 de novembre 2010 constitue un grand pas vers des cadres macroéconomiques favorables à l'emploi. Il s'écarte d'une préoccupation pour des objectifs nominaux en identifiant neuf piliers principaux qui sont conformes à un cadre macroéconomique qui encourage la croissance et l'emploi¹⁸.

L'emploi occupe également une place de plus en plus grande dans l'agenda des institutions financières internationales. Lors d'une conférence historique qui s'est tenue à Oslo, le FMI et l'OIT¹⁹, ainsi que d'autres dirigeants internationaux, ont appelé l'ensemble de la communauté internationale à mettre résolument l'emploi au cœur des politiques adoptées pour lutter contre le ralentissement de l'économie mondiale.

2. Les agendas politiques nationaux

L'emploi figure également en bonne place des agendas politiques nationaux, et la plupart des pays en développement ont de plus en plus la volonté de promouvoir l'emploi dans le cadre de leurs politiques économiques et sociales, et prennent des mesures à cet effet²⁰. Des éléments montrent également que les pays s'adressent de plus en plus au BIT pour lui demander de les aider à concevoir, mettre en œuvre et évaluer leurs politiques nationales de l'emploi²¹. Dans la plupart des pays en développement, les stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) ou

¹⁴ Déclaration du sommet du G20, Le plan mondial de relance et de réforme, Londres, 2 avril 2009.

¹⁵ Déclaration du sommet du G20, Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise, Pittsburgh, 25 septembre 2009.

¹⁶ Recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 au sommet du G20, 21 avril 2010, Washington, 2010.

¹⁷ Déclaration du sommet du G20, Toronto, 26-27 juin 2010.

¹⁸ Déclaration du sommet du G20, Séoul, 11-12 novembre, 2010.

¹⁹ «La Conférence d'Oslo appelle la communauté internationale à axer résolument la reprise économique sur la création d'emplois», 13 septembre 2010.

²⁰ *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1B), CIT, 99^e session, BIT, Genève, 2010. La période couverte par le rapport s'étend de 1998 à 2007. Voir Chapitre III : Politiques de l'emploi.

²¹ En janvier 2010, 58 demandes de pays étaient enregistrées pour la période 2010-11. Voir *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente*, BIT, 2010.

d'autres types de cadres nationaux de développement jouent un rôle fondamental en qualité de base pour l'élaboration de politiques et la répartition des ressources. Une récente évaluation thématique des SRP a révélé que l'emploi est un élément de plus en plus récurrent des SRP de deuxième génération, ce qui reflète un changement de mentalité chez les agences gouvernementales et les partenaires multilatéraux qui sont le moteur du processus en dehors de l'OIT. Enfin, des éléments montrent que l'emploi est de plus en plus considéré comme un objectif transversal et qu'une importance plus grande lui est accordée; l'emploi des jeunes et les questions de genre font également l'objet d'une plus grande attention, comme témoigne leur présence de plus en plus grande dans les SRP et les politiques nationales de l'emploi²².

La crise financière de 2008 a marqué un tournant dans la formulation des politiques économiques nationales, la crise économique et financière a généré des pertes d'emploi à grande échelle et a augmenté le nombre de chômeurs à des niveaux sans précédent. La crise a fait exploser les failles du paradigme de politique macroéconomique d'avant la crise, qui était orienté sur la maîtrise de l'inflation et la garantie de faibles déficits budgétaires²³. Elle a conduit les gouvernements et les banques centrales du monde entier à annoncer une série sans précédent de mesures de relance monétaire et budgétaire - mesures auxquelles l'enrayement de la crise et la reprise de la croissance économique sont largement attribués. Ces mesures de relance budgétaire à caractère discrétionnaire ont créé ou sauvé 21 millions d'emplois dans les pays du G20 en 2009 et 2010²⁴. Les gouvernements ont également réagi en adoptant une panoplie de politiques de l'emploi et de la protection sociale soutenues par des initiatives de dialogue social²⁵. Les mesures prises par les pays reflètent l'approche énoncée dans le



© OIT/K. Casady

²² *Questions relatives au travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les cadres nationaux de développement*, compte-rendu de séminaire, 15 au 17 décembre 2008, Centre international de formation de Turin, Italie.

²³ Blanchard, O., Dell'Ariccia, G., et Mauro, P., *Rethinking Macroeconomic Policy*, Fonds monétaire international, 2010.

²⁴ *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20 : Leçons de l'expérience*, BIT, Genève, 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_126030.pdf.

²⁵ À la demande du G20, le BIT a réalisé une étude des nouvelles mesures adoptées pour lutter contre la crise entre la mi-2008 et la mi-2009. L'étude couvrait 54 pays, dont tous les pays du G20 et de l'OCDE, dans le cadre de 32 mesures politiques. Voir le *Document de travail de l'emploi* No. 100

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf, en anglais), No. 101

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf, en anglais) et No. 102

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf, en anglais).



Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT, qui a été adopté à l'unanimité lors de la Conférence internationale du travail de juin 2009 par les États membres de l'OIT. La mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi renforce la demande de réorienter et de renforcer les politiques de l'emploi afin de les rendre plus efficaces et d'en récolter de meilleurs résultats.

Malgré les progrès cités plus haut, la conception étroite généralisée des politiques de l'emploi reste un problème majeur, étant donné que les politiques de l'emploi dans de nombreux pays restent limitées aux interventions portant sur l'offre réalisées par le ministère du Travail et que l'on tente peu systématiquement d'évaluer l'impact des politiques et programmes économiques sur l'emploi, aussi bien en termes qualitatifs que quantitatifs. D'autres efforts doivent également être déployés pour intégrer les politiques et objectifs de l'emploi dans des cadres généraux de développement, et pour intégrer des objectifs qualitatifs et quantitatifs dans les mécanismes nationaux de surveillance. Enfin, la complexité croissante de la réalité de l'emploi, ainsi que sa nature transversale, requièrent un large éventail d'interventions politiques intégrées, qui touchent les dimensions macro et microéconomiques et portent sur l'offre et la demande de travail afin de promouvoir la quantité et la qualité des emplois.

C. Définition et portée des politiques nationales de l'emploi

Une politique nationale de l'emploi est une vision concertée et cohérente des objectifs d'un pays en matière d'emploi et des manières de les atteindre. Elle se réfère donc à un ensemble d'interventions multidimensionnelles qui sont envisagées en vue d'atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs spécifiques en matière d'emploi dans un pays donné. Elle englobe un plan d'actions à mener, choisies parmi des alternatives et à la lumière de conditions données, adopté sur la base d'un commun accord atteint par toutes les parties intéressées. Elle est poursuivie par un gouvernement en vue d'aborder des défis et opportunités clairement identifiés.

Vocabulaire

- ▶ **Politique de l'emploi** : une vision et un cadre concerté et cohérent reliant toutes les interventions en matière d'emploi et toutes les parties prenantes dans un pays donné.
- ▶ **Stratégie ou plan d'action en faveur de l'emploi** : une ligne de conduite pour mettre en œuvre la politique, y compris les résultats et produits, les objectifs et indicateurs SMART, un plan d'action avec une répartition claire des responsabilités et un budget détaillé.
- ▶ **Programmes** : outils pour la mise en œuvre de la politique, généralement articulés autour des objectifs de la politique.
- ▶ **Projets** : interventions financées par des donateurs qui devraient s'aligner sur les résultats de la politique.



Une politique de l'emploi n'est pas mise en œuvre uniquement par le ministère du Travail ou de l'Emploi, elle relève d'un ensemble d'acteurs divers, qui vont des principaux ministères en charge de la création d'emplois à des gouvernements locaux en passant par les organisations de travailleurs et d'employeurs. Le ministère du Travail ou de l'Emploi joue un rôle de coordination centrale, plaide en faveur de la promotion du travail décent et veille au bon fonctionnement du marché du travail.

Une politique nationale de l'emploi n'est pas une série d'activités ou de projets non corrélés mis en œuvre par le ministère de l'emploi; une politique de l'emploi donne une vision d'ensemble qui s'étend sur trois ou quatre ans au moins, qui se fonde sur une analyse exhaustive de la situation nationale en matière d'emploi et sur une vaste discussion des

options disponibles pour créer des emplois décents, ou d'autres critères pour choisir les meilleures options parmi celles disponibles.

La politique de l'emploi d'un pays peut prendre différentes formes; par exemple, certains pays inscrivent une déclaration d'ordre général dans leur constitution et leur législation primaire. Par exemple, l'article 80 de la Constitution de 1987 du Nicaragua et l'article 60 de la Constitution de 1972 du Panama disposent que le travail est un droit et que l'État devra élaborer des politiques de l'emploi visant le plein emploi. D'autres pays prévoient des indications plus précises sur leurs politiques de l'emploi dans la législation secondaire et les outils qui véhiculent leur politique de l'emploi, comme la politique nationale de l'emploi (décret n° 2008-271) au Burkina Faso ou la loi de promotion de l'emploi (2008) en Chine. D'autres pays encore se réfèrent à la politique de l'emploi dans leur stratégie de réduction de la pauvreté ou leurs plans nationaux de développement. C'est le cas de l'Indonésie, où le cadre national de développement intègre les objectifs en matière d'emploi, ou du Honduras, où le décret exécutif n° PCM-05-2007 de 2007 intègre le Plan national de création d'emplois décents dans la stratégie de réduction de la pauvreté et lui assigne le statut de politique d'État²⁶.

Il convient de signaler, sur ce point, qu'un document de politique indépendant, adopté par la plus haute autorité politique des États membres, est le modèle le plus ambitieux. Les modèles alternatifs sont moins ambitieux mais peuvent peut-être intégrer plus efficacement les principaux messages politiques des politiques nationales de l'emploi dans les cadres nationaux de développement. En définitive, le modèle choisi dépend des préférences particulières des électeurs des États membres.

Élaborer une politique nationale de l'emploi peut servir plusieurs fins, notamment proposer une vision et un cadre cohérent pour toutes les interventions et tous les acteurs concernés par l'emploi dans le pays. Elle peut constituer un moyen de rassembler les principaux acteurs des gouvernements locaux et centraux, de sensibiliser le public à certaines questions critiques, de convenir des actions prioritaires et d'attribuer les responsabilités. Elle peut également être un moyen de tenir compte des avis des organisations de travailleurs et d'employeurs et de mobiliser leur soutien.

Ce guide présente le procédé et les outils nécessaires pour suivre un cycle politique complet, qui donne naissance à une politique de l'emploi complète et exhaustive avec son plan d'action. Dans certains pays (dans une situation d'après-crise - qu'elle soit environnementale, politique ou économique - ou où la capacité institutionnelle est faible, en particulier en termes de mise en œuvre, etc.), une politique plus limitée, ancrée dans la réalité et jetant les bases d'une politique plus complète, est peut-être plus appropriée. Toutefois, même une politique plus limitée doit se fonder sur une analyse éclairée de la situation de l'emploi et sur des diagnostics solides qui justifient les choix adoptés. Elle doit également avoir des objectifs et des indicateurs clairs, ainsi qu'un mécanisme institutionnel pour les mettre en œuvre, assurer leur suivi et les évaluer, ainsi qu'un budget détaillé. En ce sens, la méthodologie présentée dans ce guide s'applique à toutes les situations pour autant qu'elle soit utilisée de manière flexible et adaptée au contexte.

²⁶ *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1B), CIT, 99^e session, BIT, Genève, 2010.



II. L'approche de l'OIT des politiques nationales de l'emploi

A. Les principaux cadres de l'OIT pour une politique de l'emploi



Les trois principes directeurs d'une politique de l'emploi :

- ▶ **Quantité** - Il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail
- ▶ **Qualité** - Ce travail sera aussi productif que possible
- ▶ **Non-discrimination** - Il y aura libre choix de l'emploi et chaque travailleur aura toutes les possibilités d'utiliser ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale

Convention sur la politique de l'emploi, 1964 (n° 122)

La Constitution de l'OIT (1919) prévoit «la lutte contre le chômage et la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables» et la Déclaration de Philadelphie (1944) reconnaît le rôle de l'OIT dans la promotion du plein emploi et l'élévation des niveaux de vie. Une caractéristique essentielle de l'OIT, qui la distingue des autres organisations de l'actuel système des Nations unies et qui imprègne son histoire, est l'accent qu'elle met sur le dialogue entre les principaux acteurs économiques comme un moyen de promouvoir le progrès social - afin que les représentants des travailleurs et des

employeurs soient sur un pied d'égalité avec les gouvernements dans les débats et décisions de l'organisation, ce qui est connu sous le terme de tripartisme²⁷.

1. Le cadre normatif

La Convention sur la politique de l'emploi, 1964 (No. 122), ratifiée par 104 pays en août 2011, exprime la résolution des États membres à atteindre le plein emploi productif et librement choisi. Elle crée l'obligation fondamentale des États d'annoncer leur politique de l'emploi dans une déclaration officielle explicite. Cette déclaration peut être formulée de diverses manières. Certains pays, par exemple, annoncent l'objectif du plein emploi; d'autres énoncent les tâches que l'État doit entreprendre pour mettre en place l'ensemble des conditions qui permettent d'assurer la réalisation concrète du droit au travail²⁸.

La Convention impose de faire apparaître la politique de l'emploi au nombre des principales priorités nationales. Il en résulte que la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi doit être l'un des objectifs majeurs de la politique macroéconomique, laquelle doit de ce fait accorder une large place à l'élaboration et à la mise en place de cette politique. L'article 1, paragraphe 2, de la Convention définit les objectifs de la politique de l'emploi, laquelle devra tendre à garantir «(a) qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail; (b) que ce travail sera aussi productif que possible; (c) qu'il y aura libre choix de

²⁷ Rodgers, G., et al., *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*, Genève, 2009.

²⁸ *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1B), CIT, 99^e session, BIT, Genève, 2010.

l'emploi et que chaque travailleur aura toutes les possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale».

La Recommandation (No. 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la Recommandation (No. 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, énumèrent en détail les approches politiques visant à soutenir les efforts déployés par les États membres pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et programmes de l'emploi efficaces. Quelque 20 instruments supplémentaires adoptés par l'OIT concernant le développement des qualifications et des entreprises, le service de l'emploi, l'invalidité, la relation de travail, les multinationales et le travail dans le secteur rural orientent les travaux techniques et de défense dans ces domaines.

Consultations tripartites²⁹

L'article 3 de la Convention dispose que «les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre, et en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs, devront être consultés au sujet des politiques de l'emploi, afin qu'il soit pleinement tenu compte de leur expérience et de leur opinion, qu'ils collaborent entièrement à l'élaboration de ces politiques et qu'ils aident à recueillir des appuis en faveur de ces dernières». Les consultations ne doivent pas se limiter aux seules politiques de l'emploi et doivent porter sur tous les éléments des politiques économiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'emploi. Il importe par conséquent de consulter les partenaires sociaux non seulement sur les questions relatives aux marchés du travail et aux programmes de renforcement des compétences, mais aussi sur la mise en place des politiques économiques plus générales susceptibles d'avoir des répercussions sur la promotion de l'emploi. Les consultations devraient également être utilisées comme un mécanisme permettant d'obtenir l'adhésion des personnes concernées à la mise en œuvre de la politique finalement adoptée. Il n'en résulte pas qu'il faille impérativement poursuivre les négociations relatives à ces politiques jusqu'à l'établissement d'un consensus. Enfin, cette disposition prévoit une large participation aux consultations, puisqu'elle précise que les participants à ces consultations doivent être, outre les partenaires sociaux, les représentants des milieux intéressés. Les consultations doivent tenir compte du point de vue d'autres segments de la population économiquement active, notamment les personnes travaillant dans le secteur rural et l'économie informelle.

La Convention, qui oblige à engager des consultations pour l'élaboration des politiques de l'emploi, exige également que l'on s'assure l'appui des représentants des milieux directement concernés par la mise en œuvre des politiques. La Recommandation (No. 122) sur la politique de l'emploi, 1964, dispose également que les employeurs et les travailleurs des secteurs public et privé, ainsi que leurs organisations, «devraient prendre toutes les mesures opportunes pour favoriser l'établissement et le maintien du plein emploi, productif et librement choisi». Les initiatives correspondantes incombent davantage aux employeurs, aux travailleurs et à leurs organisations qu'au gouvernement.

De nombreux exemples attestent de la participation des instances tripartites à la conception et à la promotion des mesures relatives à l'emploi. Au Brésil, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques de l'emploi sont assurés par le Conseil national tripartite de l'emploi (CDT) ainsi que par le Conseil consultatif tripartite du Fonds d'assistance des travailleurs (CODEFAT), qui supervise l'application des politiques de l'emploi.

²⁹ *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi*, 2010, paragraphes 73-95.



2. Le cadre politique

L'Agenda global pour l'emploi (AGE)³⁰ énonce les principaux éléments du cadre d'une politique de l'emploi. Il demande une approche intégrée ainsi que des interventions portant sur l'offre et sur la demande, au niveau macroéconomique et microéconomique, qui visent à améliorer le nombre et la qualité des emplois.

La stratégie de mise en œuvre de l'AGE (2006)³¹ dont l'objectif est de rendre ce dernier opérationnel et directement applicable à la conception et la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi. Elle articule le contenu de l'AGE autour de cinq grands domaines d'action des politiques de l'emploi, en plus de la protection sociale : le développement de l'emploi; les compétences, la technologie et l'employabilité; le développement de l'entreprise; les institutions et politiques du marché du travail; et la gouvernance, l'autonomisation et le capital organique. Des efforts ont été déployés pour intégrer l'égalité entre hommes et femmes, et un nouvel outil a été mis au point pour aider à inclure la perspective de genre dans tous les domaines politiques du cadre de l'AGE³². L'objectif de l'AGE de placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales et des stratégies de développement internationales, est réitéré dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable³³. La Déclaration souligne l'importance de cette approche intégrée en reconnaissant les synergies existantes entre les objectifs du travail décent et elle réaffirme l'engagement de tous les membres de l'OIT «à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales». En tant qu'action de suivi de la Déclaration sur la justice sociale, la Conférence internationale du travail de juin 2010 a adopté une résolution sur l'emploi qui souligne l'importance de formuler et de mettre en œuvre des politiques de l'emploi propres à promouvoir le plein emploi décent, productif et librement choisi³⁴. Les conclusions demandent spécifiquement au Bureau de «renforcer ses capacités et élargir la gamme de services offerts afin de donner des conseils opportuns et adaptés sur les politiques de l'emploi, d'évaluer les impacts et de tirer les enseignements voulus»³⁵.

B L'approche au niveau institutionnel

1. Interventions politiques intégrées et bien conçues

On reconnaît communément aujourd'hui que la croissance économique, si elle est nécessaire, ne suffit en aucun cas à créer des emplois durables et productifs. C'est pourquoi il faut un large éventail d'interventions politiques intégrées et bien conçues, qui touchent les dimensions macro et microéconomiques et portent sur l'offre et la demande de travail afin de promouvoir la quantité et la qualité des emplois. Dans l'Agenda pour le travail décent, l'emploi est une question transversale et résulte d'interactions politiques à plusieurs niveaux. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable souligne la nature des quatre objectifs pour un travail décent comme étant «indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement». Une telle approche est de plus en plus considérée comme le cadre

³⁰ <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang—fr/index.htm>.

³¹ *Mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi : Stratégies de l'emploi en appui au travail décent*, Document de «vision», BIT, 2006. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_140848.pdf.

³² *Guidelines on gender in employment policies*, BIT, Genève, 2009.

³³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099767.pdf.

³⁴ Section IV, paragraphes 28-30, Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, CIT, juin 2010.

³⁵ Section IV, paragraphes 30, point ii), Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, CIT, juin 2010.

dans lequel s'inscrit le nouveau modèle de développement économique et social caractérisé par une croissance équitable axée sur l'emploi et tirée par les revenus.³⁶

L'interdépendance des quatre objectifs stratégiques de l'OIT



- (i) Le potentiel de croissance économique et sociale d'une société ne peut se réaliser pleinement si la population ne bénéficie pas d'un socle de protection sociale;
- (ii) de même, les régimes de sécurité sociale ne peuvent être financés sans une économie et une base d'emploi saines;
- (iii) il est impossible de réaliser l'emploi librement choisi sans respecter les principes et droits fondamentaux au travail;
- (iv) il est impossible, sans dialogue social, de partager équitablement les avantages découlant des gains de productivité et de la croissance ainsi que le fardeau de l'ajustement en période de crise économique;
- (v) les gains de productivités et la croissance de l'emploi ne peuvent être réalisés sans un environnement propice aux entreprises durables.

Source : *Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, 2010.*

Cette perspective multidimensionnelle de l'emploi est détaillée dans l'Agenda global pour l'emploi et dans sa stratégie de mise en œuvre, qui regroupe les dix éléments clés en six domaines principaux interdépendants. La promotion de l'emploi doit par conséquent être abordée par une approche interdisciplinaire, multisectorielle, multipartite et qui rassemble les agences de l'ONU.

2. Meilleures coordination et cohérence des politiques

La coordination et la cohérence des politiques entre les ministères du Travail et des Affaires économiques sont indispensables. La conception plus large et l'approche intégrée des politiques de l'emploi ne seront efficaces qu'en présence d'une véritable coordination entre les ministères des Finances et des Affaires économiques, les ministères de tutelle et le ministère du Travail. Cela requiert un engagement politique au plus haut niveau et un environnement institutionnel adéquat, mais ces conditions ne sont pas souvent présentes.

Les résultats en matière d'emploi découlent de stratégies de croissance, de politiques économiques et de stratégies de production de la demande qui vont au-delà des compétences des ministères du travail, qui doivent de plus en plus jouer le rôle central de diriger et surveiller les résultats en matière d'emploi. Soutenir leur capacité à jouer ce rôle de coordination et encourager la collaboration avec d'autres ministères sectoriels, ainsi qu'avec les ministères et agences chargées de la gestion macroéconomique - comme la banque centrale, les ministères des Finances et les agences de planification nationales - restent une priorité fondamentale.

La cohérence des politiques au sein de la communauté internationale peut fortement contribuer à soutenir les initiatives nationales. L'importance des emplois productifs et du travail décent pour tous a été largement reconnue et soutenue au plus haut niveau, notamment à l'Assemblée générale des Nations unies. Cet engagement a été réaffirmé en juillet 2006 dans une déclaration ministérielle qui a apporté un niveau sans précédent de soutien et d'engagement envers la création d'emplois et l'Agenda pour le travail décent. Cette déclaration reconnaît que «le plein emploi productif et l'accès de tous à un travail décent constituent un objectif prioritaire de la coopération internationale» Des résolutions ultérieures du Conseil

³⁶ Section VIII, paragraphe 42, Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, CIT, juin 2010.



économique et social (ECOSOC) (en 2007 et 2008) ont souligné l'importance d'approches multidimensionnelles à plusieurs niveaux de l'emploi productif et du travail décent «avec l'appui des gouvernements, du secteur privé, des organisations de la société civile, des représentants des employeurs et des travailleurs, et des organisations internationales, en particulier des organismes du système des Nations unies et des institutions financières internationales».³⁷

En septembre 2010, le FMI et l'OIT, ainsi que d'autres dirigeants internationaux, ont appelé l'ensemble de la communauté internationale à mettre résolument l'emploi au cœur des politiques adoptées pour lutter contre le ralentissement de l'économie mondiale. De même, les dirigeants du G20 reconnaissent de plus en plus l'importance de la coordination et de la cohérence des politiques de l'emploi. Le nouveau Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée demande «de poursuivre le travail sur les politiques de l'emploi» et requiert des «réformes structurelles permettant de créer des marchés du travail inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité»³⁸. Le consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée annoncé au cours de la réunion du G20 de novembre 2010 constitue un grand pas vers des cadres macroéconomiques favorables à l'emploi.

3. Dialogue social et négociation collective

Le tripartisme et la politique de l'emploi doivent être renforcés; la création et le renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs et des institutions tripartites en vue d'un dialogue éclairé et efficace sur la politique de l'emploi et d'influencer le caractère fondamental des objectifs de l'emploi, constituent une véritable priorité dans de nombreux pays et pour l'OIT.

Le bas niveau du taux de syndicalisation - et qui continue de diminuer - et l'affaiblissement de la négociation collective dans beaucoup de pays demeurent des sources de préoccupations. Ce n'est pas seulement en raison des difficultés auxquelles sont confrontés les travailleurs lorsqu'ils essaient de s'organiser (souvent à cause des hausses du nombre de travailleurs échappant aux normes, dont beaucoup de travailleurs domestiques, comme on l'a souligné précédemment dans le rapport), mais aussi parce que souvent peu d'autres mécanismes sont à la disposition des travailleurs non organisés pour obtenir des salaires équitables et décent. Dans ce contexte, il est intéressant de voir que, durant la crise, il y a eu un renouvellement de l'intérêt pour le rôle de l'État en matière de promotion de la négociation collective au moyen de diverses mesures d'incitation (par exemple, le partage de l'emploi et les subventions à l'emploi). Par ailleurs, la pertinence de la négociation collective pour relever les salaires en suivant le rythme de la croissance économique est de plus en plus reconnue, y compris dans les pays asiatiques. Si elle est réalisable et nécessaire, la négociation tripartite des salaires - bien que n'étant pas collective en soi - pourrait aussi bénéficier aux travailleurs vulnérables, grâce à sa large couverture³⁹.

³⁷ Résolutions 2007/2, *Le rôle du système des Nations unies dans la promotion du plein-emploi productif et d'un travail décent pour tous*, E/2007/INF/2/Add.1; Commission des Nations unies pour le développement social, E/CN.5/2008/L.8.

³⁸ Déclaration du sommet du G20, Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise, Pittsburgh, 25 septembre 2009.

³⁹ *Rapport mondial sur les salaires 2010*, BIT, Genève, 2010.

C. L'approche au niveau politique

1. Le rôle des politiques macroéconomiques dans la promotion d'une croissance favorable à l'emploi⁴⁰

Les pays et la communauté internationale devraient mettre en œuvre des politiques macroéconomiques qui poursuivent l'OMD de plein emploi productif et de travail décent pour tous dans un cadre de stabilité des prix et de viabilité budgétaire. Concrètement, les gouvernements devraient mettre en place un cadre macroéconomique qui : a) encouragera la demande nécessaire pour soutenir la création d'emplois décents en nombre suffisants; b) soutienne un secteur financier qui mobilisera et allouera les ressources au développement; et c) maintienne la stabilité macroéconomique.

Exemples de publications pertinentes :

-  IPC, *Policy Research Brief* n° 4, 2007 : «The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa»
-  IPC, *Policy Research Brief* n° 6, 2008 : «Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa»

Politiques macroéconomiques orientées sur le développement et axées sur les investissements

Les principaux instruments de politique macroéconomique sont les changements du taux d'intérêt et de la masse monétaire, connus sous le nom de politique monétaire, et les changements de l'imposition et des dépenses publiques, connus sous le nom de politique fiscale. Un cadre macroéconomique favorable à l'emploi utilisera ces instruments pour encourager une plus grande création d'emplois.

Il n'existe pas de cadre macroéconomique universel favorable à l'emploi, mais des éléments récents révèlent deux cadres de politiques macroéconomiques alternatifs pour la formulation de politiques macroéconomiques favorables à l'emploi⁴¹. Le premier cadre se concentre sur le maintien d'un taux de change réel stable et compétitif (SCRER), c'est le cas en Argentine et en Turquie, ainsi que sur la maîtrise des chocs extérieurs (chocs liés aux sorties de capitaux ou aux termes de l'échange). Dans ce cadre, la gestion du taux de change est la principale politique menée, la politique monétaire (par exemple la fixation d'objectifs de faible inflation) jouant un rôle secondaire, en particulier dans des économies qui s'ouvrent de plus en plus⁴². Toutefois, les implications du cadre SCRER pour la gestion du compte de capital et des politiques fiscales, en particulier eu égard aux investissements publics, doivent être soigneusement examinées, et il faut clairement gérer le volume et la composition des flux internationaux de capitaux privés (voir la récente taxe brésilienne sur les transactions modestes). Cette gestion complète la gestion du taux de change étant donné que les politiques macroéconomiques axées sur les investissements sont souvent confrontées à la menace d'une baisse de la «confiance commerciale», d'une hausse des sorties de capitaux et d'une

⁴⁰ Cette section est empruntée à la présentation de Terry McKinley lors de la retraite du Département des politiques de l'emploi du BIT en septembre 2010 intitulée «Pro-employment macroeconomic policies» et à sa présentation lors de la retraite du Département des politiques de l'emploi du BIT en septembre 2011 intitulée «Pro-Employment Macroeconomic Frameworks : Review of Country Studies».

⁴¹ Politiques macroéconomiques pour le plein emploi productif, projets de recherche du département de la politique de l'emploi, 2010-11 (en anglais). Onze études de pays et un rapport de synthèse, bientôt sous forme de livre, <http://www.ilo.org/empolicy/pubs/lang—en/index.htm>.

⁴² Une inflation modérée (5 à 10 pour cent, ou non supérieure à 10 pour cent par an pendant une période limitée) ne doit pas porter préjudice à la croissance ni à la promotion des exportations (si le taux de change est correctement géré).



dépréciation rapide du taux de change. Il serait difficile de mettre en œuvre des politiques monétaires (et même fiscales) indépendantes sans une certaine gestion du compte de capital.

Le deuxième cadre alternatif place les politiques fiscales orientées sur les investissements publics (PIFFP) au premier plan, et les politiques monétaires sont subordonnées aux politiques fiscales. Dans ce cadre, les politiques monétaires soutiennent l'expansion fiscale et la promotion des exportations en apportant des liquidités adéquates à une économie en expansion et en encourageant des taux d'intérêt réels modérés mais positifs pour les investissements privés (et publics); à l'inverse, un objectif strict en matière d'inflation (en particulier un objectif de faible inflation de moins de 5 pour cent) est incompatible avec une telle approche. Les politiques fiscales visent à étendre l'offre globale (par ex., augmenter la capacité de production, mobiliser les ressources nationales) et dans le même temps à stimuler la demande globale (par ex., des investissements publics pour augmenter les opportunités). Dans ce contexte, la gestion du taux de change restera importante pour promouvoir la compétitivité internationale, et la gestion du compte de capital reste un corollaire de cette approche - en particulier pour les chocs liés aux sorties de capitaux.

Les politiques macroéconomiques ne suffisent pas pour promouvoir l'emploi : la recherche indique en effet des résultats décevants en matière d'emploi même en période de forte croissance économique. Les politiques macroéconomiques mettent en place un environnement favorable à une transformation structurelle créatrice d'emplois, mais il faut également une série de politiques structurelles.

Politiques structurelles favorables à l'emploi

Les politiques macroéconomiques (à l'exception des politiques fiscales) sont des instruments vastes et grossiers qui ont pour la plupart un impact dans toute l'économie. Pour créer des emplois, il faut également tenir compte de la *composition* des stimulants macroéconomiques, ainsi que de leur impact global sur la croissance (par ex., la composition des dépenses gouvernementales). Les politiques structurelles peuvent être calibrées pour contribuer à encourager l'emploi productif (par ex., en soutenant les secteurs exigeants en main-d'œuvre ou en augmentant l'intensité d'emploi au sein de certains secteurs) et ces politiques impliquent une répartition différentielle des ressources économiques⁴³.

Les politiques suivantes structurent l'accès à l'emploi et aux opportunités économiques :

- **Politiques fiscales.** Leur impact peut être différencié par secteur économique ou par catégorie d'emploi (par ex., l'emplacement d'investissements publics dans des infrastructures).
- **Politiques financières.** L'accès aux services financiers peut être différencié (par ex, renforcer l'accès dans des zones rurales ou pour le développement de petites et moyennes entreprises (PME) dans l'économie informelle).

⁴³ Toutefois, la libéralisation et la privatisation ont retiré à l'État certains pouvoirs discrétionnaires, laissant l'allocation des ressources aux mécanismes de marché. En conséquence, les possibilités d'emploi peuvent être étendues sans nécessairement fournir un accès aux travailleurs pauvres; de là découle la nécessité de politiques favorables à l'égalité. Ces dernières peuvent impliquer d'augmenter l'accès de la population active à l'éducation, au perfectionnement des aptitudes, à la technologie, au terrain et à d'autres ressources et biens productifs. Les ménages sont trop souvent pauvres précisément parce que les membres qui travaillent n'ont pas cet accès. Ces politiques pourraient impliquer la réadaptation ou le recentrage de l'impact des politiques structurelles, telles que l'offre de microcrédits ou de micro-assurances. Elles pourraient également englober la protection sociale, telle que l'initiative des Nations unies pour un socle de protection sociale, qui offrirait un accès universel aux services et transferts sociaux (garanties sociales contre le risque).

- **Politiques industrielles.** L'importance des stratégies industrielles et d'autres stratégies sectorielles sur la transformation structurelle devrait être réaffirmée. L'emploi industriel stagne dans de nombreux pays à faibles revenus suite à des orientations politiques qui ont découragé l'utilisation de stratégies sectorielles basées sur un avantage comparatif dynamique et sur des politiques proactives de transformation structurelles. Les politiques sectorielles et industrielles sont importantes car elles peuvent accélérer le chemin de la connaissance, les aptitudes et l'accumulation des capacités. C'est pourquoi il faudrait accorder une plus grande attention aux nouveaux types de politiques davantage compétitif et industriel, tout en évitant les distorsions et les mesures d'incitation inefficaces. Les ressources peuvent être canalisées différemment vers différents secteurs ou sous-secteurs économiques (par ex., vers les produits négociables par rapport aux produits non négociables).
- **Régime commercial.** La récente crise économique mondiale a démontré que les modèles d'échange peuvent avoir un impact important sur les niveaux d'emplois dans les secteurs orientés vers les exportations des pays en développement⁴⁴. Les droits de douane peuvent être ajustés, dans les limites prévues par l'OMC, par secteur ou sous-secteur, afin de promouvoir la création d'emplois ou de protéger les emplois existants.

2. Le ciblage de l'emploi

La plupart des pays définissent et mesurent la performance économique par rapport à des cibles en matière d'inflation, de production, d'exportation ou d'attraction des investissements. La crise économique mondiale a montré la nécessité et l'opportunité d'introduire de tels cibles en matière d'emploi. Cibler l'emploi signifie prendre un engagement politique explicite à atteindre un résultat sur le marché du travail, en général sur une période déterminée. Cette période peut coïncider avec un cycle politique (élection), mais pas nécessairement, en particulier dans les pays où le calendrier des commissions chargées de la planification est indépendant du cycle électoral.

De très nombreux pays ont récemment adopté différents types de cibles en matière d'emploi; une évaluation interne des politiques nationales de l'emploi par le BIT a conclu que 75 pour cent des 41 documents relatifs aux politiques nationales, qui couvraient différentes régions du monde en développement, mentionnaient des objectifs quantitatifs explicites en matière d'emploi.

Un défi majeur consiste à réellement atteindre les objectifs ambitieux en matière d'emploi que les pays annoncent. Ces objectifs ne reçoivent souvent pas le même traitement que d'autres objectifs économiques, et ils ne sont pas suffisamment intégrés aux politiques économiques, aux plans nationaux de développement et aux stratégies d'investissement; par ailleurs, les objectifs en matière d'emploi concernent en général l'aspect quantitatif de l'emploi. Rares sont les objectifs fixés qui concernent l'amélioration de la qualité de l'emploi, par exemple réduire le sous-emploi, la pauvreté au travail et l'informalité⁴⁵. Par ailleurs, les systèmes de suivi et les indicateurs de suivi liés à l'emploi sont généralement faibles, que ce soit dans les systèmes nationaux de communication et de suivi du gouvernement ou dans les secteurs. Les objectifs en matière d'emploi doivent être soutenus par de solides indicateurs orientés sur l'emploi qui évaluent la réalisation des objectifs.

⁴⁴ Gamberoni, E., von Uexkull, E., et Weber, S., «The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises», *Document de travail de l'emploi* No. 68, BIT, Secteur de l'emploi, Programme de commerce et emploi, Genève, 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_152690.pdf (en anglais).

⁴⁵ Avec certaines exceptions, comme les politiques nationales de l'emploi du Burkina Faso et de Madagascar.



Encadré 1.1 Exemples de cibles d'emploi

- ▶ La stratégie de développement socioéconomique 2011-2020 du Vietnam vise à créer 10 millions d'emplois. En vertu du programme national d'action pour la création d'emplois et les compétences, environ 1,6 million d'emplois seront créés en un an, dont 80 000 à 100 000 postes à l'étranger.
- ▶ En 2004, le gouvernement sud-africain, dans le cadre de l'Initiative en faveur d'une croissance accélérée et partagée (*Accelerated and Shared Growth Initiative*), s'est engagé à réduire de moitié la pauvreté et le chômage pour 2014 en Afrique du Sud.
- ▶ En Inde, le Programme national de garantie de l'emploi dans les zones rurales (*National Rural Guarantee Scheme*) garantit 100 jours de travail par an à un membre de chacun des 60 millions de ménages vivant en zones rurales en Inde.
- ▶ La stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi présente un grand objectif concernant le marché du travail pour 2020 : un emploi pour 75 pour cent de la population âgée de 20 à 64 ans.
- ▶ La stratégie pour l'emploi 2010-2014 de la Bosnie-Herzégovine a identifié trois objectifs : une augmentation de 2 points de pourcentage du taux d'emploi global, une augmentation annuelle de 2,5 points de pourcentage du taux d'emploi des femmes, et la réduction du chômage des jeunes à 30 pour cent pour 2014.

3. Systèmes de protection sociale favorables à l'emploi : un cercle vertueux de développement économique et social⁴⁶

L'investissement dans l'extension de la protection sociale fait partie des éléments essentiels d'une stratégie de développement économique et social cohérente. Bien conçus et bien gérés, ces investissements peuvent enclencher un cercle vertueux de politiques de protection sociale et de l'emploi articulées de façon logique. Il est évident que sans investir dans l'extension - au minimum - d'un Socle de protection sociale, les pays ne peuvent pas tirer pleinement parti du potentiel productif de leur main-d'œuvre ni, par conséquent, exploiter pleinement leur potentiel de croissance. Un tel investissement est en effet à la base même de politiques de l'emploi efficaces, lesquelles peuvent ensuite accélérer la formalisation de la main-d'œuvre, et conduire ainsi à une croissance équitable et durable plus forte, condition indispensable pour financer l'amélioration de la protection sociale. Ce processus de développement devrait reposer sur des principes crédibles, comme ceux qui sont énoncés dans les normes de l'OIT, être piloté par le dialogue social afin de préserver le consensus social.

Ces investissements contribueront à la santé, à la bonne alimentation et à l'éducation de la population et, par là même, à son employabilité dans l'économie formelle. Une économie ne peut véritablement croître que si les individus peuvent passer du secteur informel à l'économie formelle, et donc passer des activités de subsistance faiblement productives à l'état de contribuables cotisant à la sécurité sociale; et c'est seulement à cette condition qu'il est possible de prélever un impôt sur le revenu pour financer l'État et les systèmes de sécurité sociale qui permettent d'atteindre des niveaux de bien-être et de croissance plus élevés. Dès lors qu'ils sont en mesure d'entrer sur le marché du travail formel, les travailleurs peuvent être incités à rester dans l'emploi formel par une amélioration bien conçue de leur protection sociale et par la sécurité financière qui permet de s'adapter aux changements technologiques et économiques grâce à la formation et aux mesures de reconversion. Pour maintenir un haut niveau de formalité, il est indispensable d'avoir un niveau élevé de sécurité sociale.

⁴⁶ Rapport VI, *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Conférence internationale du travail, 100^e session, BIT, 2011.

Encadré 1.2

Exemples de stimulation de la demande et de protection des plus vulnérables par des améliorations de la protection sociale



Au Brésil, des politiques sociales bien conçues ont atténué l'impact de la crise sur les plus vulnérables et ont contribué à la croissance de la demande nationale. Des données démontrent que la hausse des dépenses sociales sous forme de transferts conditionnels - *Bolsa Família*, dispositif de maintien des prestations (*Benefício de Prestação Continuada*, BPC) et régime général de sécurité sociale (*Regime Geral de Previdência Social*, RGPS) - a eu d'importants effets multiplicateurs. Par exemple, le BPC aurait un effet multiplicateur de 2,2 sur le revenu familial et de 1,4 par rapport au PIB. En fait, la revalorisation des transferts sociaux aurait permis d'injecter 30 milliards de dollars dans l'économie et de créer (ou sauver) potentiellement 1,3 million d'emplois. Ces mesures n'ont pas seulement permis d'atténuer les conséquences de la crise pour les plus vulnérables, elles ont aussi contribué à la croissance de la demande interne en insufflant du dynamisme économique à l'échelle locale, dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Elles contribueront aussi au développement à plus long terme du Brésil.

Ces vingt dernières années, le Brésil a réalisé de substantiels progrès dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus - grâce à un système complet de protection sociale. Cependant, il faut en faire plus pour élaborer des mesures de protection sociale qui tiennent compte des objectifs du marché du travail. Par exemple, même s'il faut sans doute se féliciter que plus de 12 millions de familles bénéficient de la *Bolsa família*, le simple fait qu'un quart seulement de la population y ait accès est source de préoccupation. Bien que les avantages socio-économiques du programme soient clairement établis et illustrés, les futurs efforts de réforme devront évaluer la meilleure façon d'insérer les bénéficiaires dans un emploi de qualité, décent et productif. Investir davantage dans la formation professionnelle de base, assurer une intermédiation sur le marché du travail et développer les services de garde d'enfants, pourraient contribuer à améliorer l'accès des travailleurs aux nouveaux débouchés qu'offre l'économie brésilienne en plein essor⁴⁷.

En Inde, l'adoption de la loi nationale sur la garantie de l'emploi dans les zones rurales (*National Rural Employment Guarantee Act, 2005*), qui garantit 100 jours de travail à tous les ménages vivant en zones rurales en Inde, à la demande (ou une compensation équivalente), peut être considérée comme l'une des lois les plus progressives de garantie de moyens de subsistance. Ce programme axé sur la demande se concentre sur des emplois dans le domaine de la conservation de l'eau, de la protection contre la sécheresse (y compris le reboisement/plantation d'arbres), de l'aménagement du territoire, de la protection/lutte contre les inondations (y compris le drainage de zones gorgées d'eau) et de la connectivité rurale en termes de routes résistant aux intempéries. La participation croissante des sections les plus marginalisées de la population comme les castes et les tribus répertoriées et les femmes, peut être un signe clair de l'amélioration du bien-être socioéconomique global. D'un total de 1008,7 millions de journées de travail créées en 2007-08, les castes répertoriées (27 pour cent) et les tribus répertoriées (31 pour cent) représentaient environ 58 pour cent, et la part des femmes s'élevait à 43 pour cent du nombre total de journées de travail créées. Il convient de souligner qu'au Rajasthan, où le taux de participation de la main-d'œuvre pour les femmes des zones rurales n'était que de 25 pour cent en 2004-05, les femmes représentaient 70 pour cent du nombre total de journées de travail créées au titre du programme en 2007-08⁴⁸. Une étude de 2010 dans le Rajasthan, l'Andhra Pradesh et le Maharashtra démontre également que les femmes ont gagné plus par an par le biais du programme. Cette image est plus mitigée pour les travailleurs issus de groupes socialement défavorisés (castes répertoriées, tribus répertoriées et autres classes défavorisées) qui ont des revenus annuels moindres que d'autres au Rajasthan et au Maharashtra, tandis qu'en Andhra Pradesh, il n'y a pas de grande différence entre les castes répertoriées et les autres, mais les tribus répertoriées et autres classes défavorisées ont des revenus annuels plus élevés du programme que d'autres⁴⁹.

⁴⁷ *Brésil : une stratégie innovante tirée par les revenus*, Études sur la croissance et l'équité, OIT & International Institute of Labour Studies, Genève, 2011.

⁴⁸ Jha, P. «The well-being of labour in contemporary Indian economy : what's active labour market policy got to do with it?», *Document de travail de l'emploi* No. 39, BIT, Genève, 2010.

⁴⁹ Jha, R., Gaiha, R., et Pandey, M. K., «Determinants of employment in India's NREG Scheme», *ASARC Working paper 2010/17*, Australian National University, Canberra, 2010.



4. La non-discrimination et l'égalité des genres en matière d'emploi devraient être renforcées

Les femmes représentent 40 pour cent de la main-d'œuvre mondiale et pourtant, dans de nombreux pays, leurs conditions d'embauche et de travail sont très souvent inférieures à celles des hommes. Les femmes sont surreprésentées dans des formes atypiques d'emploi, comme l'emploi à temps partiel, l'emploi précaire et occasionnel et le travail informel, et les taux d'emploi vulnérable chez les femmes restent bien plus élevés que chez les hommes dans de nombreux pays plus pauvres. Plusieurs mesures peuvent cependant être prises au niveau national dans le cadre des politiques de l'emploi afin de promouvoir l'égalité au travail. Les principes d'égalité d'accès à l'éducation, au développement des compétences et à l'emploi sont essentiels pour ces politiques.

La Convention n° 122 prévoit le libre choix de l'emploi, en termes de possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale. Si la majorité des politiques nationales de l'emploi intègrent des préoccupations concernant l'égalité des genres - certaines plus que d'autres -, il est essentiel d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. Par ailleurs, les femmes ont tendance à être sous-représentées dans les structures de dialogue social, y compris dans les organisations d'employeurs et de travailleurs, et leurs intérêts ne sont peut-être pas représentés dans les processus de dialogue social. Permettre aux femmes de s'organiser et les former à la négociation collective sera un puissant moteur de changement, même parmi les professions les plus vulnérables⁵⁰ afin de réellement progresser en termes d'égalité des genres en matière d'emploi.

En dépit d'acquis majeurs obtenus ces dernières années, les personnes handicapées sont encore confrontées à la discrimination et à d'autres obstacles qui les empêchent de participer pleinement à la vie sociale, économique, politique et culturelle. Selon les estimations, il y a environ 1 milliard de personnes handicapées, dont au moins 785 millions sont en âge de travailler⁵¹. Celles-ci sont le plus souvent touchées par le chômage, ont tendance à moins gagner que des personnes non handicapées, d'occuper un poste ayant de faibles perspectives de promotion et de mauvaises conditions de travail, en particulier si elles sont des femmes. La plupart d'entre elles travaillent dans l'économie informelle, non protégée et peu ont accès à des possibilités de développement des compétences et autres qui leur permettraient de vivre décemment, de sorte que le potentiel de nombreux hommes et femmes handicapés reste encore non exploité et non reconnu, laissant une majorité vivre dans la pauvreté, la dépendance et l'exclusion sociale.

Les normes de l'OIT, y compris la Convention (No 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et la recommandation connexe (No 168); la Recommandation (No. 195) sur la mise en valeur des ressources humaine, 2004; et le recueil de directives pratiques du BIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002, constituent le cadre de la réponse de l'OIT aux demandes d'aide de ce groupe cible et insistent sur l'inclusion des personnes handicapées dans les programmes de formation générale et en matière d'emploi ainsi que dans le marché du travail ouvert. L'OIT adopte une approche à deux volets pour la promotion de l'égalité des chances, de l'égalité de traitement et de l'intégration des personnes handicapées. Le premier volet admet des programmes ou initiatives spécifiques au handicap qui visent à surmonter des désavantages ou obstacles particuliers, tandis que le deuxième cherche à veiller à ce que les personnes handicapées participent au développement général des compétences ainsi qu'aux services d'entreprise et en matière d'emploi ainsi qu'aux programmes sur la formation professionnelle et l'emploi.

⁵⁰ *Guidelines on gender in employment policies*, BIT, Genève.

⁵¹ Pour de plus amples détails sur les estimations, voir pages 29 à 32 du *Rapport mondial sur le handicap*, dont la version intégrale est disponible (en anglais), à l'adresse http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.

Annexe 1

Principales normes internationales du travail concernant les politiques de l'emploi

- **Convention (No. 122) sur la politique de l'emploi, 1964** - La Convention No. 122 est un instrument important du point de vue de la gouvernance, et est complétée par la **Recommandation (No. 169) concernant la politique de l'emploi, 1984**. Elle sert de modèle pour la formulation, par les États membres, des politiques nationales de l'emploi.
- **Convention (No. 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975** - La Convention No. 142, à l'instar de la **Recommandation (No. 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004**, est étroitement liée à la réalisation du plein emploi et du travail décent, et au droit à l'éducation pour tous. Elle joue également un rôle important dans la lutte contre la discrimination.
- **Convention (No. 88) sur le service de l'emploi, 1948**, et **Convention (No. 181) sur les agences d'emploi privées, 1997** - Ces deux conventions se complètent mutuellement. Les services de l'emploi publics et les agences d'emploi privées contribuent au fonctionnement optimal du marché du travail et à la réalisation du droit au travail.
- **Recommandation (No. 83) sur le service de l'emploi, 1948 / Recommandation (No. 188) sur les agences d'emploi privées, 1997**
- **Recommandation (No. 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998** - La Recommandation No. 189 prévoit un cadre spécifique pour veiller à ce que les petites et moyennes entreprises, ainsi que les microentreprises, créent des emplois conformément aux normes internationales du travail.
- **Recommandation (No. 193) sur la promotion des coopératives, 2002** - La Recommandation No. 193 prévoit un cadre spécifique pour la création et la gestion des coopératives, qui créent des emplois et contribuent à la production de revenus.
- **Convention (No. 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983** - La Convention No. 159 et la Recommandation connexe (No. 168)
- **Recommandation (No. 198) sur la relation de travail, 2006**
- **Recommandation (No. 162) sur les travailleurs âgés, 1980** - La Recommandation No. 162 recommande que les travailleurs âgés puissent jouir de l'égalité des chances et d'un traitement égal en matière d'emploi, sans discrimination basée sur leur âge.
- **Convention (No. 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949** et **Recommandation (No. 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949**
- **Convention (No. 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975**, et **Recommandation (No. 151) sur les travailleurs migrants, 1975**



Annexe 2

Pays qui ont ratifié la Convention No. 122

Albanie 07.01.2009	Finlande 23.09.1968	Ouzbékistan 13.07.1992
Algérie 12.06.1969	France 05.08.1971	Panama 19.06.1970
Allemagne 17.06.1971	Gabon 01.10.2009	Papouasie - Nouvelle-Guinée 01.05.1976
Ancienne République yougoslave de Macédoine 1991	Géorgie 22.06.1993	Paraguay 20.02.1969
Antigua-et-Barbuda 2002	Grèce 07.05.1984	Pays-Bas 09.01.1967
Arménie 29.07.1994	Guatemala 14.09.1988	Pérou 27.07.1967
Australie 12.11.1969	Guinée 12.12.1966	Philippines 13.01.1976
Autriche 27.07.1972	Honduras 09.06.1980	Pologne 24.11.1966
Azerbaïdjan 19.05.1992	Hongrie 18.06.1969	Portugal 09.01.1981
Barbade 15.03.1976	Inde 17.11.1998	République centrafricaine 2006
Belarus 26.02.1968	Iraq 02.03.1970	République de Corée 09.12.1992
Belgique 08.07.1969	Irlande 20.06.1967	République dominicaine 2001
Bolivie 31.01.1977	Islande 22.06.1990	République islamique d'Iran 1972
Bosnie-Herzégovine 1993	Israël 26.01.1970	République tchèque 01.01.1993
Bésil 24.03.1969	Italie 05.05.1971	Roumanie 06.06.1973
Bulgarie 09.06.2008	Jamahiriya arabe libyenne 1971	Royaume-Uni 27.06.1966
Burkina Faso 28.10.2009	Jamaïque 10.01.1975	Rwanda 05.08.2010
Cambodge 28.09.1971	Japon 10.06.1986	Saint-Vincent-et-les-Grenadines 2010
Cameroun 25.05.1970	Jordanie 10.03.1966	Sénégal 25.04.1966
Canada 16.09.1966	Kazakhstan 06.12.1999	Serbie 24.11.2000
Chili 24.10.1968	Kirghizstan 31.03.1992	Slovaquie 01.01.1993
Chine 17.12.1997	Lettonie 27.01.1992	Slovénie 29.05.1992
Chypre 28.07.1966	Liban 01.06.1977	Soudan 22.10.1970
Comores 23.10.1978	Lituanie 03.03.2004	Suède 11.06.1965
Costa Rica 27.01.1966	Madagascar 21.11.1966	Suriname 15.06.1976
Croatie 08.10.1991	Maroc 11.05.1979	Tadjikistan 26.11.1993
Cuba 05.02.1971	Mauritanie 30.07.1971	Thaïlande 26.02.1969
Danemark 17.06.1970	Moldavie 12.08.1996	Tunisie 17.02.1966
Djibouti 03.08.1978	Mongolie 24.11.1976	Turquie 13.12.1977
El Salvador 15.06.1995	Monténégro 03.06.2006	Ukraine 19.06.1968
Équateur 13.11.1972	Mozambique 23.12.1996	Uruguay 02.06.1977
Espagne 28.12.1970	Nicaragua 01.10.1981	Venezuela 10.08.1982
Estonie 12.03.2003	Norvège 06.06.1966	Yémen 30.01.1989
Fédération de Russie 22.09.1967	Nouvelle-Zélande 15.07.1965	Zambie 23.10.1979
Fidji 18.01.2010	Ouganda 23.06.1967	



Chapitre 2

Aperçu du processus d'élaboration de la politique de l'emploi

Le cadre présenté dans ce guide est basé sur une approche en termes de cycle qui décompose les phénomènes complexes du processus de formulation d'une politique en plusieurs étapes maîtrisables. Un cycle de politique est normatif, ce qui suggère une séquence logique d'événements récurrents dont peuvent se servir les praticiens pour appréhender et mettre en œuvre la tâche en question. Du fait de l'interrelation entre chacune des étapes, la réalisation des tâches propres à chaque étape permet de passer à la suivante. Cependant, il n'existe pas de modèle pouvant être appliqué de manière universelle puisque tout processus politique est fondé sur des institutions gouvernementales spécifiques et la mise en pratique est fonction du problème posé. Un cycle de politique est heuristique, une forme idéale dont les circonstances réelles s'éloigneront.

Le présent chapitre propose un bref aperçu du processus idéal de formulation d'une politique de l'emploi. Il suggère des réponses aux questions suivantes :

- Quelles sont les conditions indispensables au succès d'un processus de formulation d'une politique ?
- Qui sont les principaux acteurs et quel est leur rôle ?
- Quelles sont les principales étapes du processus ?



Table des matières

I. Les conditions indispensables au succès d'un processus de formulation d'une politique	33
A. La pérennité de l'action	33
1. L'alignement par rapport à d'autres processus nationaux	33
2. La mise en place de partenariats	34
3. Un engagement politique large et durable.....	35
B. Un ancrage institutionnel clair	36
C. Un processus inclusif et responsable	36
II. Phases d'élaboration d'une PNE : par quoi commencer ?	39
A. La phase de préparation	40
1. Définir la vision de la politique	41
2. Définir le cadre organisationnel	41
B. La phase d'identification des questions à traiter	42
C. La phase de formulation	42
D. La phase de validation, d'adoption et de communication	43
1. Validation : obtenir un consensus national sur la PNE	43
2. Adoption : donner force exécutoire à la PNE	43
3. Communication : faire connaître la PNE	44
E. La phase de programmation et de budgétisation	46
F. La phase de mise en œuvre.....	46
G. La phase d'évaluation.....	47
Annexe 1 – Liste de contrôle associée au processus de planification politique	48
Annexe 2 – Matrice des tâches et responsabilités dans le domaine de la formulation de politique	49
Annexe 3 – Un processus assez lent et onéreux	51



I. Les conditions indispensables au succès d'un processus de formulation d'une politique

2

A. La pérennité de l'action

Pour être pérenne, le processus politique ne peut être conduit *ex-nihilo*, sans ancrage au niveau national. Quels sont les différents points d'entrée dans le pays ? Avec qui établir des partenariats et des relations de travail ? Dispose-t-on de documents de référence ou de directives à caractère général sur lesquels s'appuyer pour formuler les politiques ?

1. L'alignement par rapport à d'autres processus nationaux

Un processus de Politique Nationale de l'Emploi (PNE) jouit de divers points d'entrée. La bonne pratique montre que la mise au point d'une PNE s'avère particulièrement utile lorsqu'elle répond à un besoin national, par ex. :

- **La mise en cohérence des interventions passées au banc d'essai et approuvées dans le domaine de l'emploi.** La conception d'une politique nationale peut se justifier au travers de la nécessité de formaliser au sein d'un système institutionnel cohérent les consensus obtenus dans le temps, comme au travers de la nécessité de consolider les progrès réalisés. Ainsi la République populaire de Chine a-t-elle consolidé 20 années de pilotage et d'ajustements de politiques actives de l'emploi dans une loi sur la promotion de l'emploi.
- **Réviser un Cadre national de développement (CND).** Pour bien intégrer les questions de l'emploi dans cadre national de développement, il est très utile de disposer d'une politique clairement définie et accessible au moment de la révision du cadre. Tel était le cas à Madagascar où la PNE a été adoptée en 2005, juste à temps pour la préparation du nouveau cadre national de développement (le Plan d'action de Madagascar pour la période 2007–2011).
- **Passer à un mode de gestion et une programmation budgétaire basés sur les résultats** avec le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Pour que les allocations budgétaires soient basées sur les budgets programmes, tous les ministères doivent disposer d'une politique adoptée et qui s'accompagne d'un CDMT afin de prendre part à l'exercice d'arbitrage budgétaire.
- **Un nouveau Gouvernement est mis en place** et il doit réaffirmer ses priorités et objectifs centraux. En 2006 par ex., un nouveau Gouvernement a été constitué au Burkina Faso ; il a créé un ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, distinct de l'ancien ministère du Travail. Le nouveau ministre de la Jeunesse et de l'Emploi a initié un processus politique visant à établir son mandat.

- **Atteindre les objectifs définis à l'échelle internationale en faveur desquels le pays s'est engagé.** L'on peut citer l'exemple récent des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), pour lesquels certains pays ont opté pour l'emploi productif afin de répondre à l'objectif de réduction de la pauvreté à l'horizon 2015.

Encadré 2.1**Le ministère de l'Emploi du Burkina Faso adopte un mode de gestion et une programmation budgétaire basés sur les résultats.**

Au Burkina Faso, le Gouvernement a entrepris d'importantes réformes des finances publiques au cours de la dernière décennie. Dans le cadre de ces réformes, des outils de programmation et planification budgétaires ont été mis au point ; la programmation budgétaire depuis 1998, le CDMT depuis 2000, et les politiques sectorielles assorties de plans d'action depuis 2000 également, assurant ainsi le respect des priorités stratégiques nationales lors des allocations budgétaires et une plus grande efficacité et efficacité en termes d'utilisation des ressources.

Le ministère de l'Emploi a réalisé des progrès réguliers pour suivre ces processus nationaux ; si le Gouvernement a reconnu le rôle central de l'emploi, le ministère de l'Économie et des Finances considère néanmoins que l'absence d'une vision claire et cohérente pour l'emploi est un obstacle majeur à son intégration effective dans le budget national. Il a recommandé au ministère en charge de l'emploi d'aligner les procédures nationales en élaborant une Politique Nationale de l'Emploi ainsi qu'une programmation budgétaire qui permettront de rendre les résultats en matière d'emploi visibles et mesurables dans le budget national.

L'alignement du processus de la PNE sur les autres processus nationaux apporte par ailleurs visibilité, crédibilité de celui-ci, et facilite la mobilisation des ressources.

2. La mise en place de partenariats

Il sera nécessaire d'identifier dans chaque pays les acteurs qui deviendront des partenaires, puisque ceux-ci ne sont pas nécessairement les mêmes en tout lieu. Les ministères sectoriels, ainsi que les ministères et agences auxquels la gestion des affaires économiques a été confiée – par ex. la Banque centrale, les ministères des Finances et les agences de planification nationale – sont des partenaires clés pour le ministère en charge de l'emploi. Il est primordial d'encourager la collaboration avec ces structures, et ce pour deux raisons au moins : tout d'abord, les politiques qu'elles mettent en œuvre se répercutent de manière évidente sur l'emploi, directement ou indirectement ; ensuite, la collaboration facilite l'intégration de la politique nationale de l'emploi dans les cycles de budgétisation et de planification.

Il convient également de mettre en place des partenariats avec les partenaires sociaux et les partenaires de développement. Les partenaires sociaux peuvent contribuer en apportant leurs idées, connaissances, expertise et expérience aux diverses étapes de la conception de la politique de l'emploi, incluant la recherche, l'analyse, la préparation et la mise à l'essai des modèles, et enfin le développement des options offertes en matière de conception. Les partenaires de développement peuvent contribuer en apportant l'expertise technique et le renforcement de capacités, de même que le soutien financier.

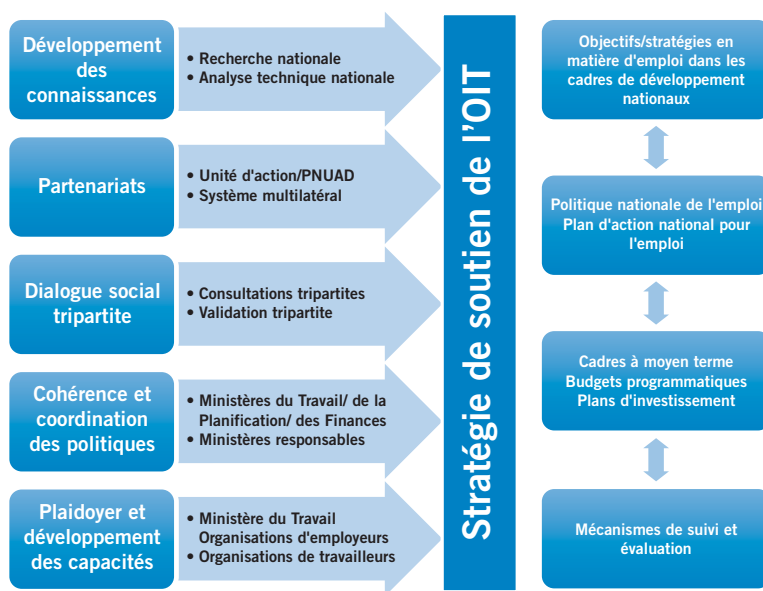


Encadré 2.2 Partenariats en faveur de l'emploi au Liberia

Un Comité directeur interministériel sur le travail et l'emploi a été mis sur pied lors du processus de formulation de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) (avant 2006). Ce Comité est présidé par le ministère du Travail et ses membres sont notamment des partenaires sociaux, les ministères de la Planification, de la Jeunesse et des Sports, des Travaux publics, l'OIT, la Banque mondiale et le PNUD. Le Comité s'est vu confier la responsabilité de coordonner les contributions sur le travail et l'emploi dans le cadre du processus de SRP et superviser la mise en œuvre de ces activités sectorielles. Les services de ce Comité ont également été sollicités pour la formulation de la PNE 2009 et du Plan d'action-PNE 2010 (PA-PNE), ainsi que pour sa mise en œuvre. Ce partenariat a permis de mobiliser le soutien ministériel intersectoriel et de soutenir les politiques en faveur de l'emploi productif et du travail décent, qui sont au centre du processus national d'élaboration des politiques.

2

Figure 1 :
Soutien de l'OIT aux Processus de politique de l'emploi dans le monde



3. Un engagement politique large et durable

La durabilité ne pourra être assurée que si les plus hautes sphères du gouvernement affichent un engagement politique clair et puissant. Plusieurs parties prenantes peuvent décider d'élaborer une PNE : le Président, le Premier Ministre, la Commission de planification, le Ministre en charge de l'emploi, etc. selon le contexte national. Du niveau de prise des décisions dépend la manière dont elles seront appliquées.

Un engagement politique au plus haut niveau assure par ailleurs une coordination efficace entre les ministères des Finances et des Affaires économiques, les ministères techniques (éducation, agriculture, infrastructure, développement local, etc.), et le ministère chargé de l'emploi.

L'expérience montre que la mise en œuvre d'une politique – et parfois même la formulation de celle-ci – cesse lorsqu'un engagement politique n'est pas maintenu à moyen terme. C'est ce



Au **Liberia**, chacune des élocutions de la Présidente du pays, Son Excellence Madame Ellen Johnson-Sirleaf, évoquait la création d'emplois pour l'ensemble des libériens, représentant ainsi un engagement politique au plus haut niveau. Ces messages ont été transposés en stratégies et actions lors de la formulation de la PNE et du PA-PNE, conférant ainsi poids et autorité au ministère du Travail.

qui s'est passé dans des pays en proie à l'instabilité gouvernementale ou aux crises politiques où la situation est imprévisible, à l'image du Honduras, de Madagascar ou du Kirghizstan, où une PNE a été adoptée mais rapidement stoppée lors de sa mise en œuvre en raison d'un coup d'État. En outre dans d'autres pays, une PNE a été abandonnée à la suite d'un changement de

gouvernement consécutif à des élections, même lorsque la politique en question avait été adoptée au plus haut niveau et approuvée par toutes les parties.

B. Un ancrage institutionnel clair

Lorsque la PNE est clairement ancrée sur le plan institutionnel, il est alors aisé pour la structure en charge de la suivre à travers chacune des étapes déterminées, partant de son diagnostic à sa mise en œuvre. Dans un premier temps, un ancrage institutionnel clair donne de la visibilité au processus ; ensuite, un responsable clairement défini sera en mesure de coordonner plus efficacement l'ensemble des acteurs censés participer au processus. La multiplicité des institutions et des acteurs impliqués, de même que la diversité de leurs niveaux d'intervention mettent en exergue la nécessité d'une coordination efficace et de qualité.

En fonction du contexte national et de la structure institutionnelle propres au pays, le « champion » à la tête de cette politique peut soit être le Ministère chargé de l'emploi, soit une personne issue du cabinet du Premier Ministre ou du Président.

Par exemple, l'engagement du ministre du Travail en Ouganda comme au Malawi, ainsi que du Ministre en charge de l'Emploi au Burkina Faso, a été le moteur de la formulation de la première PNE dans ces pays.

L'Agence nationale pour l'emploi joue elle aussi un rôle primordial puisqu'elle est parfois chargée de formuler la PNE. Si le rôle de l'Agence nationale pour l'emploi est de participer au processus de formulation et de mettre en œuvre certaines composantes de la PNE, elle ne doit cependant pas *diriger* le processus de formulation de la politique de l'emploi.

C. Un processus inclusif et responsable

Le processus d'élaboration des politiques requiert un dialogue à grande échelle pour pouvoir se traduire en une mise en œuvre réussie. Dialogue, et dialogue social en particulier, doivent être présents à tous les stades, depuis l'analyse de la situation qui mène aux choix politiques, jusqu'à la validation de la mise en œuvre de la politique, et plus tard son évaluation.

L'importance de ces différents niveaux dépend largement de la taille du pays, son contexte en matière de décentralisation et du niveau auquel la décentralisation s'opère. Si les bureaux de l'emploi sont limités dans leurs interventions au niveau régional ou au niveau urbain au sein d'une région, engager un dialogue au niveau local sera plus complexe et engendrera des coûts additionnels. Chaque pays doit décider jusqu'à quel point sa consultation sera inclusive *en fonction* de ce qu'il attend de l'exercice de dialogue.¹

¹ Le coût des consultations doit être intégré au budget de l'exercice de formulation de la politique.



Niveau de dialogue	Qui ?	Quoi ?	Comment ?
National/ Sectoriel	Entre le ministère en charge de l'emploi et : <ul style="list-style-type: none"> • les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et syndicats) ; • d'autres ministères, notamment avec les équipes économiques du gouvernement et les ministères sectoriels ; • des groupes de la société civile, tels que les associations de femmes ou de jeunes. 	Identification des principaux enjeux, options politiques, validation des priorités retenues et mode de mise en œuvre de ces priorités.	Groupes de travail, ateliers tripartites, conférences tripartites.
Régional	Entre le ministère en charge de l'emploi et : <ul style="list-style-type: none"> • ses antennes régionales ; • les partenaires sociaux régionaux ; • d'autres instances gouvernementales décentralisées ; • des groupes de la société civile, tels que les associations de femmes ou de jeunes. 	Identification des principaux enjeux, validation des priorités retenues et mode de mise en œuvre de ces priorités.	Ateliers, discussions thématiques de groupe.
Local	Animation par les antennes régionales du ministère en charge de l'emploi impliquant les communautés locales, des ONG actives au niveau local, des projets spécifiques ayant un impact sur l'emploi, les bénéficiaires (individus).	Identification des principaux enjeux, validation des priorités retenues et mode de mise en œuvre de ces priorités.	Réunions de village, discussions thématiques de groupe, entretiens.

Aux **Philippines**, la mise au point du Plan en faveur du travail et de l'emploi pour 2011-2016 (LEP), qui représente le plan sectoriel du Plan de développement philippin 2011-2016, a induit des consultations tripartite à l'échelle de l'île entière sous la direction du Département pour la main-d'œuvre et l'emploi. Pour de plus amples informations : "Deriving the LEP" (page 1 du Plan), à l'adresse :

<http://www.dole.gov.ph/fndr/bong/files/The%20Philippine%20Labor%20and%20Employment%20Plan%202011-2016.pdf>

En **Mongolie**, des consultations à grande échelle entreprises avec tous les niveaux décentralisés ont eu lieu lors de la préparation de la PNE. Ces consultations ont abouti à un Forum National sur l'Emploi en octobre 2010, à l'occasion duquel les résultats des consultations ont été examinés. A l'issue de ce processus particulièrement inclusif, 2011 a été déclarée Année de l'emploi, une année durant laquelle le Gouvernement se devait de préparer une PNE en utilisant les conclusions tirées des consultations régionales et du Forum.

En **Uruguay**, le ministère du Travail a mené un dialogue national sur les politiques de l'emploi entre mars et octobre 2011, auquel ont participé les employeurs et la confédération syndicale. Le Gouvernement était représenté par le ministère du Travail, mais aussi par d'autres structures selon le thème abordé (par ex. le ministère du Développement social, le ministère de l'Économie, le ministère de l'Industrie, l'Institut de la jeunesse, etc.). Voir Chapitre 4 pour un exposé complet sur le processus uruguayen.

Les consultations peuvent avoir lieu dans le cadre d'un conseil ou comité consultatif permanent, généralement chargé d'examiner les questions générales touchant à l'emploi et au sein duquel les employeurs et les travailleurs sont représentés, lors de conférences ou de réunions périodiques auxquelles participent les responsables des ministères concernés et les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les consultations peuvent également se dérouler dans le cadre de comités *ad hoc* mis en place pour examiner les problèmes et les politiques de l'emploi.

En Afrique du Sud, le Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC) est composé de représentants de haut niveau de divers groupes ainsi que des diverses chambres qui examinent les mesures relatives à l'emploi. Tous les groupes sociaux sont consultés au cours de l'élaboration de la législation et des politiques de l'emploi, par l'intermédiaire des représentants des milieux les plus divers – groupes d'intérêts de premier plan, instances locales, pouvoirs publics, syndicats, organisations d'employeurs ; la procédure de consultation comporte également des campagnes d'information itinérantes, des forums et des enquêtes publiques. En Indonésie, travailleurs et employeurs doivent être consultés au sein de l'institution tripartite de coopération, mise sur pied au titre de l'arrêté réglementaire n° 8 du 2 mars 2005.²

Pour démarrer : quelques éléments à vérifier

Quelques exemples de questions à envisager par les ministères en charge de l'emploi, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie en faveur de l'emploi :

1. Disposez-vous d'une base d'informations adéquate et actualisée afin de vous aider à identifier et analyser les besoins en matière d'emploi et les réponses appropriées ? Votre base d'informations doit inclure une combinaison de données à caractère social, environnemental et économique, et incorporer les points de vue des travailleurs, des employeurs et des parties prenantes du gouvernement. Vous devez également pouvoir assurer la mise à jour régulière de ces données.
2. Comment allez-vous identifier les buts et objectifs de la Politique de l'emploi ? Il est important de proposer une consultation précoce et soutenue pour s'assurer que les citoyens comprennent, contribuent et soutiennent les objectifs en matière d'emploi ; en outre, il est important pour la mise en œuvre de cette politique que les partenaires sociaux et les parties prenantes du gouvernement appuient la stratégie adoptée.
3. Dispose-t-on des ressources nécessaires à la réalisation de la stratégie ? Les ressources incluront probablement le temps consacré par le personnel, la formation de ce dernier et peut-être des partenaires sociaux, des sources de financement pour soutenir la mise en place des programmes et projets, et des ressources supplémentaires afin de modifier (si besoin) les instruments de planification statutaires.
4. Comment associez-vous votre politique de l'emploi aux autres responsabilités stratégiques et aux processus de planification ? Les politiques de l'emploi doivent être étroitement liées aux autres préoccupations et procédures du domaine de la planification. Les ministères peuvent choisir de préparer une politique de l'emploi distincte, ou celle-ci peut être intégrée aux processus et plans stratégiques déjà en place dans le pays.
5. Comment votre politique pourrait-elle être associée au travail des autres ministères ? Les questions relatives à l'emploi sont rarement confinées à un secteur gouvernemental unique – il peut être utile de collaborer avec d'autres ministères afin de développer des réponses complémentaires aux besoins nationaux dans le domaine de l'emploi.

Assurez-vous que vous êtes en mesure de répondre positivement aux questions suivantes :

- ▶ Faisabilité : Est-ce abordable financièrement ? Observera-t-on une différence ?
- ▶ Communicabilité : Peut-on l'expliquer au public ? Aux parlementaires ?
- ▶ Soutien : Cette politique sera-t-elle emmenée par un « champion » ?

² Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi (2008), paragraphes 73–95.



II. Phases d'élaboration d'une PNE : par quoi commencer ?

2

Cette section entend présenter les sept étapes d'un processus « idéal » de formulation d'une politique de l'emploi, toutefois des variantes peuvent s'observer dans la pratique. Les étapes détaillées ci-après couvrent un cycle politique complet, mais un pays peut très bien suivre quelques unes seulement de ces étapes selon qu'il élabore une nouvelle politique de l'emploi à part entière, qu'il prépare une politique d'emploi ultérieure ou qu'il ajoute un chapitre à un cadre de développement national.

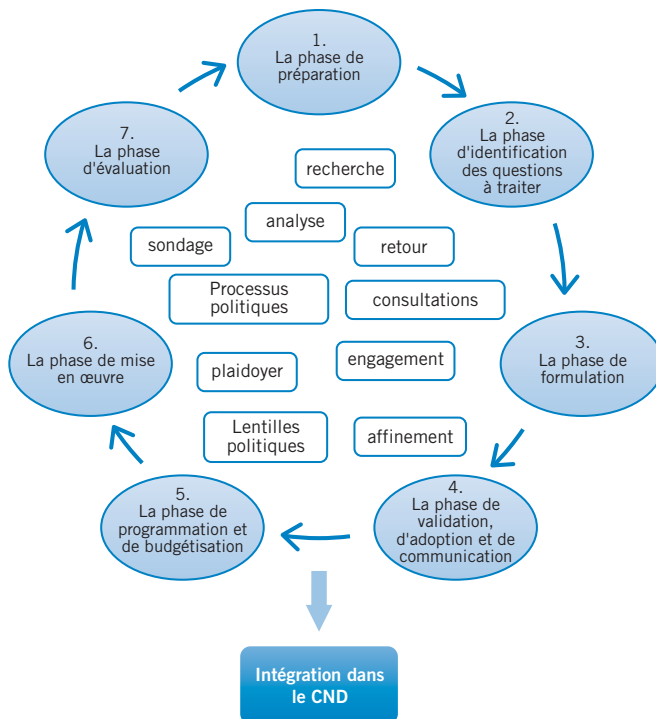
En outre, un document de politique de l'emploi nationale à part entière s'appuie généralement sur les expériences passées, les projets pilotes menés, les essais de politiques actives spécifiques et le renforcement institutionnel. L'expérience acquise à l'échelle internationale montre que les pays commencent généralement par concevoir une ou plusieurs interventions, ils les améliorent ensuite puis travaillent sur la coordination et la cohérence des politiques, pour enfin passer au banc d'essai et intégrer aux politiques économiques le travail ainsi mené. Sur cette base, ils mettent en place un système formalisé dans le cadre d'une PNE ou d'une Loi sur la promotion de l'emploi (LPE). Ce processus s'illustre parfaitement au travers de l'élaboration des politiques actives de l'emploi en Chine*.

La présente section propose uniquement une brève description des différentes phases. Certaines de ces phases seront exposées plus en détails et examinées dans les prochains chapitres du guide.

Un dialogue sera instauré à différents stades du processus politique. Pour chacune des étapes, chaque élément de la stratégie doit être examiné et débattu et un processus de consultation publique doit être lancé. L'étendue et la méthode de consultation, de même que les participants impliqués varient d'une étape à l'autre. Certaines activités, à l'image de la consultation et de l'engagement, recouvrent tout le processus d'élaboration de la politique et peuvent être utilisées de diverses manières à chaque stade. De la même façon, le plaidoyer peut être appliqué à différents stade du processus d'élaboration des politiques publiques au titre d'une stratégie visant le changement.

*Pour des informations plus détaillées, consulter le document « China : From an Active Employment Policy to Employment Promotion Law » (OIT : décembre 2011).

Les 7 étapes du processus politique



○ Éléments du processus de formulation d'une politique de l'emploi

□ Méthodes d'implication dans le processus (remarque : si toutes les méthodes d'implication sont applicables à chacune des étapes du processus de formulation d'une politique de l'emploi, certaines sont toutefois plus adaptées que d'autres pour certaines étapes)

A. La phase de préparation

Les objectifs de la phase de préparation sont les suivants :

1. Définir la vision de la politique (par ex. la réalisation du plein emploi productif et librement choisi, pour tous, femmes et hommes).
2. Définir le cadre organisationnel du processus d'élaboration de la politique.
3. Préparer à titre indicatif un chronogramme du processus.
4. Planifier et établir un budget des ressources requises dans le cadre du processus.

1. Définir la vision de la politique

En définissant le but de la politique nationale de l'emploi, les décideurs politiques cherchent à identifier les valeurs ou principes qui orienteront la suite du processus.

Les questions à intégrer à l'agenda des politiques publiques peuvent provenir de diverses sources, et notamment : les plates-formes politiques, les travaux de recherche et d'analyse, les



universités, les partenaires sociaux, et les groupes de la société civile. Se fondant sur leur connaissance et leur compréhension approfondies des questions émergentes et importantes, les partenaires sociaux peuvent contribuer de manière décisive à la formulation de la vision de la politique de l'emploi. Le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux qui s'instaure dès la phase de définition du programme permet également d'indiquer à ces derniers comment participer le plus efficacement possible au processus politique.

2. Définir le cadre organisationnel

Il convient de prime abord d'identifier clairement l'ensemble des parties prenantes et d'énoncer les modalités de leurs interventions. Dans un second temps, un comité directeur doit être mis sur pied en nommant des membres issus des structures gouvernementales identifiées (ministère des Finances, de l'Éducation, de l'Infrastructure, etc.) ainsi que des syndicats et organisations d'employeurs, de manière à garantir la cohérence politique, l'implication des acteurs et la durabilité du processus. Enfin, une équipe technique nationale doit être nommée pour accompagner le cycle politique dans son intégralité. Celle-ci est généralement composée d'experts techniques du ministère chargé de l'emploi – ou dans certains pays de l'agence publique pour l'emploi – mais elle doit être constituée sur la base d'un mandat et de responsabilités clairement définis.

L'équipe aura pour mission d'organiser un vaste dialogue social tout au long du processus d'élaboration de la politique (comprenant l'obtention d'un large consensus quant aux priorités politiques) ; superviser le travail de diagnostic des consultants (le cas échéant) ; rédiger le projet de politique ; rédiger les projets de textes juridiques requis en vue d'adopter la politique de manière formelle ; participer au processus de préparation du budget national et aux procédures d'arbitrage ; et enfin assurer la communication auprès des citoyens pour ce qui a trait à l'exercice d'élaboration de la politique.

Le format peut varier : l'équipe technique nationale peut se composer d'une seule personne, par ex. un coordinateur national,³ d'une équipe réduite du ministère en charge de l'emploi/de l'ANPE,⁴ d'un large groupe incluant les partenaires sociaux et/ou d'autres ministères techniques, et/ou des universitaires de premier plan dans le pays.⁵ Quel que soit le format retenu, il conviendra de nommer un « champion » à la tête du processus (cf. section I.B).

Voici quelques pièges à éviter :

- Opter pour la mauvaise structure à la tête de l'équipe technique. Il convient d'identifier clairement à partir de l'organigramme du ministère chargé de l'emploi le département auquel sera confiée la formulation de la politique nationale de l'emploi au sein de ce ministère.
- La prolifération institutionnelle. Travailler si possible au travers des structures déjà en place, notamment dans les pays où les ressources humaines et financières sont rares. Ainsi dans bon nombre de pays africains, des comités interministériels ont été créés dans le cadre du suivi du Sommet de Ouagadougou, et ils peuvent donc être utilisés dans ce nouveau contexte. Des Conseils nationaux sur les questions

³ C'est ce qui s'est passé en Azerbaïdjan (responsable de l'Emploi, ministère du Travail), en Moldavie (responsable adjoint de l'Agence Nationale pour l'Emploi).

⁴ C'est ce qui s'est passé au Burkina Faso où le Département pour l'emploi du ministère de la Jeunesse et de l'Emploi a été mandaté par le Ministre afin de préparer la PNE.

⁵ C'est ce qui s'est passé en Tanzanie où une équipe technique nationale composée de membres du Département pour l'emploi du ministère du Travail et de l'Emploi, de la Fondation pour l'économie et la recherche sociale, du Bureau de recherches économiques et de Daima Associates a été formée avec à sa tête un coordinateur national (le Directeur du Département pour l'emploi).

liées au travail et à l'emploi existent déjà dans un grand nombre de pays, à l'instar de la Mongolie, du Viet Nam ou de l'Argentine.

Pour mener à bien sa mission, l'équipe technique nationale pourra nécessiter de voir ses capacités renforcées ou d'être formée. Si tel est le cas, ces démarches devront avoir lieu durant la phase de préparation.

2

B. La phase d'identification des questions à traiter

L'analyse de la situation de l'emploi vise à produire un relevé des questions à traiter qui identifie les opportunités et les contraintes du marché du travail. Ce relevé découle d'une minutieuse analyse du marché du travail, mais également d'un examen des politiques économiques exerçant un impact sur la performance du marché du travail. Dans la plupart des pays, plusieurs études seront peut-être nécessaires pour couvrir l'ensemble des questions pertinentes.

Une bonne analyse de situation implique non seulement des recherches mais aussi des consultations à grande échelle afin de recueillir les avis de toutes les parties prenantes au sujet des enjeux auxquels elles sont confrontées et, dans le cas des partenaires sociaux, au sujet des requêtes de leurs membres. Pour garantir le bon développement d'une politique il est nécessaire d'impliquer toutes les parties prenantes dès la phase de diagnostic.

Les partenaires sociaux, mais aussi la société civile, peuvent assumer un rôle particulièrement appréciable dans l'identification de préoccupations nouvelles. Les pouvoirs publics doivent respecter leur point de vue qui s'appuie sur leur expérience directe et leurs relations avec leur base, ainsi que leur engagement aux côtés des membres des organisations et des communautés. Du fait de leur implication locale, ces organisations peuvent avoir vent des tendances ou des nouvelles préoccupations avant le Gouvernement lui-même. Le processus d'identification des questions à traiter pourra être facilité si l'on renforce leur participation dans les processus et mécanismes d'élaboration de la politique de l'emploi – tels que les exercices d'analyse et de planification politique, les mécanismes consultatifs et des délégations internationales. Au travers des initiatives de plaidoyer, les partenaires sociaux peuvent également jouer un rôle décisif en sensibilisant le public aux nouvelles questions qui se posent.

Pour des détails complets sur cette phase, voir Chapitre 3.

C. La phase de formulation

Les décideurs s'appuieront sur le relevé des questions à traiter pour établir un ordre de priorités et proposer des options politiques en vue de leur traitement. Il s'ensuivra la formulation d'une série d'objectifs en matière d'emploi, conçus pour répondre aux problèmes identifiés et pour exploiter les opportunités qui pourraient se présenter.

Les options offertes à chaque Gouvernement dépendront des circonstances locales tout autant que du contexte général, et chaque pays se devra d'élaborer une approche unique destinée à répondre aux besoins de sa propre population dans le domaine de l'emploi.

Ce faisant, la phase de formulation vise essentiellement à identifier les priorités politiques et à présenter les raisons justifiant leur choix. Elle se décompose en trois volets :

1. Décider des questions prioritaires à traiter dans le cadre de la PNE.
2. Identifier les options politiques pour répondre aux priorités d'emploi retenues.



3. Déterminer les interventions. Cet exercice doit s'appuyer sur une série de critères ou d'indicateurs, tels que les cibles en matière d'emploi, l'espace budgétaire, la complémentarité ou la substitution des politiques, etc. L'enjeu réside dans l'identification d'interventions qui soient raisonnables sur le plan technique et bien adaptées au contexte national.

Lorsque les interventions prioritaires ont été identifiées et que toutes les parties prenantes ont validé les interventions politiques proposées, l'équipe technique nationale commence alors à préparer le document. C'est à ce stade que les objectifs stratégiques et les cibles en matière d'emploi sont clairement définis, aux côtés des mécanismes de coordination ainsi que du cadre de suivi et d'évaluation. Le plan d'action est parfois formulé en parallèle, ou seulement à l'issue de l'adoption formelle de la PNE. Il est décisif ici de chiffrer la mise en œuvre de la politique, même si un budget plus détaillé sera proposé dans le plan d'action.

Le Plan d'action national en faveur de l'emploi devra mentionner l'existence éventuelle d'un Plan d'action national pour l'emploi des jeunes et dans la mesure du possible s'y référer pour établir des ponts entre les différentes interventions proposées.

Pour des détails complets sur cette phase, voir Chapitre 4.

D. La phase de validation, d'adoption et de communication

1. Validation : obtenir un consensus national sur la PNE

Le projet de Politique nationale de l'emploi doit être soumis à la validation des parties prenantes nationales lors d'un atelier tripartite élargi, ou au travers des structures consultatives en place. Dans certains cas, il est envisageable d'organiser des ateliers régionaux avant la tenue de l'atelier national,⁶ dans d'autres les acteurs régionaux peuvent être invités à prendre part à l'atelier national.⁷

Après validation, l'équipe technique nationale doit intégrer les commentaires reçus et finaliser le document politique.

2. Adoption : donner force exécutoire à la PNE

Si la PNE doit être transposée en étapes opérationnelles, de la même façon, il convient de lui donner force exécutoire, c'est-à-dire toute l'autorité requise pour être prise au sérieux par les différents acteurs. C'est ainsi que les acteurs vont tenir compte de la PNE dans le cadre de leurs actions et que celle-ci pourra acquérir la crédibilité nécessaire. Cette formalisation commence dès son adoption par le Gouvernement, qui décide alors de sa forme officielle : une déclaration, un décret, une loi d'orientation, ou autre.

Dans certains pays, c'est l'équipe technique nationale qui est chargée de préparer les projets de textes juridiques requis à cette fin, tandis que dans d'autres cette mission est assurée par des structures spécifiques déjà en place.

Dans certains cas, la PNE n'est pas adoptée de manière formelle, mais est intégrée au Cadre de développement national.

⁶ Tel est le cas en Mongolie.

⁷ Tel est le cas à Madagascar.

3. Communication : présenter la PNE au public

Le but premier de la communication est d'informer les acteurs et les bénéficiaires sur le contenu de la politique et leur rôle dans sa mise en œuvre. Le travail de communication se doit de les sensibiliser et de les amener à considérer les différentes options dont ils disposent, dans leur domaine de responsabilité, pour contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Par conséquent, cette approche de l'internalisation doit permettre de faire connaître le contenu de la PNE à toutes les parties concernées, et de les sensibiliser quant à son importance en tant que mode d'action nouveau introduit par les autorités dans le but de mieux répondre aux enjeux du secteur de l'emploi.

L'internalisation engage les personnes chargées de la communication à mener une double action :

- Une approche classique de la communication sur la PNE grâce aux médias de masse traditionnels, mais également en recourant à d'autres moyens propres aux différents pays, à l'image de la tradition via les théâtres de village ou la distribution de gadgets et t-shirts, etc. Cet effort de communication ne doit pas omettre les niveaux régionaux pour lesquels des actions spécifiques sont nécessaires.
- Une approche plus ciblée impliquant les principaux acteurs dans les structures publiques, professionnelles et syndicales, dans le but de les familiariser avec l'approche, les méthodes sous-jacentes et les principaux thèmes d'action ; par ex. sous la forme d'ateliers de formation.

En Inde, le projet de Politique de l'emploi a été posté pendant 2 mois sur les sites Internet du ministère du Travail et de l'Emploi ainsi que de l'OIT, il a aussi été posté sur le site de Groupes communautaires et plusieurs commentaires ont été reçus de la part du public. Toutefois, la démarche d'information au sujet de la PNE dépasse la simple communication via une page Web. Il convient par ailleurs de cibler les médias sociaux tels que Facebook.

En Uruguay, le dialogue national sur les politiques de l'emploi bénéficie d'un site Internet consacré à la question ainsi que d'une page Facebook.



Pour ce qui est des structures chargées de la mise en œuvre de la PNE, il est important qu'elles disposent de toutes les informations requises – et parfois même qu'une formation leur soit proposée – et des moyens nécessaires pour mener à bien leur nouvelle mission.



Encadré 2.3

Présenter la PNE au public : un site Web sri lankais dédié à cette question

Le Gouvernement sri lankais a créé un site Web spécialement conçu pour diffuser l'information au sujet de sa Politique nationale en faveur des ressources humaines et de l'emploi. Le site présente les objectifs de cette politique, les principaux secteurs qui s'y rapportent ainsi que les comités mis en place pour assurer sa formulation. Le site propose également une page sur laquelle les visiteurs peuvent déposer leurs commentaires et tous les projets de documents peuvent être téléchargés. Enfin, les visiteurs en quête d'informations complémentaires trouveront des liens vers d'autres ministères et vers tous les contacts pertinents au sein du secrétariat des ministres de haut rang.



Site Internet

http://www.nhrep.gov.lk/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27&lang=en

E. La phase de programmation et de budgétisation

La stratégie de mise en œuvre définit les méthodes et les moyens proposés pour réaliser les objectifs de la PNE. Cette stratégie d'action cherche à :

- Préciser les conditions requises pour, d'une part, détailler les interventions sur le plan opérationnel et, d'autre part, établir l'autorité et la propriété de la PNE.
- Définir le plan qui permettra d'organiser et faire progresser la mise en œuvre de la PNE.
- Faire la lumière sur le processus, les méthodes et les conditions qui permettront d'intégrer pleinement l'impératif d'emploi aux politiques nationales, et son expression au travers de la PNE, en utilisant le cadre de développement national.
- Formuler les exigences en termes de renforcement des capacités techniques et financières sans lesquelles la mise en œuvre ne peut être envisagée.

Il y a lieu de préparer un plan d'action associé à la mise en œuvre de la PNE qui réponde aux exigences en matière de budget et de programmation et qui assigne les différents rôles et responsabilités. Il est utile de disposer d'une structure permanente faisant fonction de comité directeur de la PNE. La structure en question doit être de nature tripartite et interministérielle afin de garantir la présence de tous les acteurs. La bonne pratique indique que si une structure existe déjà, il est préférable de s'appuyer sur elle plutôt que d'en créer une nouvelle.

L'utilité d'un organe consultatif qui apportera des retours d'information/conseils sur les options et programmes associés à la politique de l'emploi. Aux États-Unis par exemple, le Conseil sur l'emploi et la compétitivité rend compte au Président et propose des conseils dans les domaines concernés. Pour de plus amples renseignements sur le Conseil :

<http://www.whitehouse.gov/administration/advisory-boards/jobs-council/about>

Dans la même logique, un cadre de suivi et d'évaluation doit être instauré et, si possible, reposer sur les cadres déjà en place (par ex. le cadre de S-E du CND).

Pour des détails complets sur cette phase, voir Chapitre 5.

F. La phase de mise en œuvre

Une PNE dépend d'autres politiques et de nombreux acteurs qui ont tous leurs propres préoccupations et objectifs. Pour cela, les principes élémentaires d'une PNE en termes de méthode de mise en œuvre sont les suivants :

- L'internalisation des objectifs de la PNE par tous les acteurs concernés
- Le concours/la convergence de leurs efforts et de leur suivi
- Le dialogue et la coopération/concertation comme mode d'organisation de la mise en œuvre

Les éléments ci-dessous sont essentiels dans le cadre de la mise en œuvre de la PNE :

1. Rendre opérationnel le mécanisme tripartite, interministériel de coordination - préparation ou révision des textes juridiques, nominations, audits institutionnels, etc.



2. Rendre opérationnel le cadre de suivi et d'évaluation - préparation ou révision des textes juridiques, nominations, etc.
3. Il convient d'injecter des ressources financières afin d'entretenir un flux annuel continu entre les cycles budgétaires. Les décisions en termes de budget sont généralement prises sur la base d'informations partielles et de changements mineurs par rapport à l'année passée, un processus dit de *progression graduelle*. Ces dernières années, les contraintes budgétaires ont considérablement accru l'importance des considérations budgétaires dans un cycle politique. Les budgets sont très compétitifs et cruciaux en termes de délivrance des services, il est donc impératif de solliciter des fonds durant le processus d'allocation du budget national (en recourant aux outils disponibles au niveau national tels que le Cadre de dépenses à moyen terme, l'Examen des dépenses publiques, etc.).
4. Former les fonctionnaires et d'autres employés par rapport à leurs nouveaux objectifs/nouvelles missions dans le cadre de la PNE.

G. La phase d'évaluation

Le processus d'élaboration des politiques publiques ne s'achève pas lorsque la mesure législative correspondante est adoptée et que les programmes autorisés par la nouvelle loi ou le nouveau décret sont mis en oeuvre. L'on peut alors s'interroger sur la réalisation des objectifs fixés par l'initiative, les effets générés, et la nécessité d'éventuels changements politiques. L'évaluation de la politique répondra à ces questions ainsi qu'à d'autres interrogations y relatives, par ex. : la politique a-t-elle atteint ou atteint-elle ses objectifs – et si oui, dans quelle mesure ? – et a-t-elle profité aux bénéficiaires visés ?

L'évaluation fait appel à des méthodes de recherche du domaine des sciences sociales, incluant des techniques qualitatives et quantitatives, afin d'examiner les effets des politiques. Elle permet en outre à tous les participants au processus d'élaboration politique, comprenant les représentants du pouvoir législatif et exécutif ainsi que les responsables des agences publiques, de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés, d'évaluer les effets et d'identifier les éventuels changements requis concernant une politique. Par ailleurs, certaines interventions peuvent être mises en oeuvre avec le soutien de bailleurs de fonds, auquel cas ces derniers poseront des exigences supplémentaires en matière d'évaluation.

Annexe 1

Liste de contrôle associée au processus de planification politique



A. Préparer

- Étudier l'économie politique : Qui contrôle quoi ? Qui inclure pour obtenir le soutien politique requis ?
- Constituer l'équipe chargée de la formulation sur la base de cette analyse
- Définir l'objectif général de développement de la politique nationale en faveur de l'emploi
- Préparer un chronogramme à titre indicatif
- Établir un budget pour le processus de formulation de la politique et assurer la présence de ressources suffisantes

B. Formuler

- Constituer une base de connaissances : recueillir les connaissances déjà disponibles, créer une nouvelle base de connaissances et tirer parti des connaissances générées durant le processus politique (par ex. au travers des consultations tripartites au niveau national, régional, ou local)
- Définir les priorités en matière de politique
- Ajouter des connaissances supplémentaires si nécessaire.
- Proposer des options politiques
- Définir les objectifs et cibles, les résultats escomptés et les indicateurs de suivi
- Mettre en place le cadre institutionnel de coordination et de mise en œuvre
- Mettre en place le cadre de suivi et d'évaluation
- Estimer le niveau des ressources requises pour la mise en œuvre

C. Valider et soumettre à l'adoption

- Validation tripartite élargie
- Adoption par le Conseil des Ministres ou par le Parlement

D. Rendre opérationnel

- Préparer le plan de travail
- Rendre opérationnel le cadre institutionnel de coordination et de mise en œuvre
- Rendre opérationnel le cadre de suivi et d'évaluation
- Établir le budget des ressources nécessaires et obtenir les fonds en vue de la mise en œuvre

E. Mettre en œuvre, assurer le suivi et évaluer



Annexe 2

Matrice des tâches et responsabilités dans le domaine de la formulation de politique

Étapes	Action	Qui ? Rôle des acteurs nationaux	Rôle de l'OIT
1. Préparation + 2. Identification de la problématique	Assigner les fonctions et responsabilités dans le cadre de la formulation de la PNE	Institution mandatée	Conseils quant à la composition de l'équipe Renforcement de capacités, formation sur la PNE et ce qu'elle représente
	Développement des connaissances et analyse de situation sur l'emploi	Tous : ministère chargé de l'Emploi, office de la statistique, services publics de l'emploi, organisations d'employeurs, organisations de travailleurs, société civile, universitaires, ministère des Finances, ministère de l'Économie, ministère de l'Éducation, ministère de l'Agriculture (pour les PMD), ministère de l'Infrastructure, ministère du Développement local	Plaidoyer Assistance technique Soutien financier pour embaucher des consultants si besoin
	Consultations à grande échelle	Tous	Facilitateur si besoin
	Définition des priorités	Équipe technique PNE (si limitée au ministère chargé de l'Emploi, avec les partenaires sociaux) Universitaires, consultants	Assistance technique (exemples de pratiques de référence, fourniture d'outils, etc.), renforcement de capacités, formation Soutien financier
	Consultations à grande échelle		Facilitateur si besoin
3. Formulation	Planification opérationnelle et préparation du document	Équipe technique PNE	Assistance technique, renforcement de capacités, formation Soutien financier Évaluation technique
	Consultations à grande échelle		Facilitateur si besoin
4. Validation, adoption, communication	Validation	Tous	Facilitation Soutien financier
	Adoption	Conseil des Ministres, Parlement, etc.	
	Plan de communication, informer les gens	Équipe technique PNE	Exemples de pratiques de référence

<p>5. Programmation et budgétisation + 6. Mise en œuvre</p>	<p>1. Rendre opérationnel le comité directeur (nomination des membres, mandat, etc.) 2. Obtenir le budget 3. Définir le cadre de S-E et le rendre opérationnel 4. Commencer à mettre en œuvre les activités</p>	<p>1. Ministère chargé de l'Emploi, Premier Ministre/Conseil des Ministres 2. Ministère chargé de l'Emploi, ministère des Finances (département du budget) 3. Gouvernement, Office National de la Statistique, Information & Analyse du marché du travail (LMIA) 4. Tous les ministères concernés</p>	<p>Assistance technique, renforcement de capacités, formation Soutien financier si besoin</p>
<p>7. Évaluation</p>	<p>Suivi et évaluation de la PNE</p>	<p>Cadre de S-E/institution</p>	<p>Renforcement des capacités de S-E</p>



Annexe 3

Un processus assez lent et onéreux

Délai minimum	Actions	Remarque
Préparer		
Mois 1	<p>Assigner les fonctions et responsabilités dans le cadre de la formulation de la PNE</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Étudier l'économie politique : Qui contrôle quoi ? Qui inclure pour obtenir le soutien politique requis ? Qui sont les intéressés ? <input type="checkbox"/> Constituer l'équipe chargée de la formulation sur la base de cette analyse <input type="checkbox"/> Définir l'objectif global d'élaboration de la politique nationale de l'emploi – cela peut nécessiter une première réunion de l'équipe en charge de la formulation et/ou de toutes les parties prenantes ; c'est également l'occasion de lancer le processus, d'informer à son sujet et d'expliquer son rôle <input type="checkbox"/> Établir un budget pour le processus de formulation de la politique et assurer la présence de ressources suffisantes 	Des ressources peuvent être nécessaires pour organiser la première réunion/le premier atelier
Formuler		
Mois 2 – 8	Analyse de situation sur l'emploi et développement des connaissances, y compris consultations à grande échelle aux niveaux national, régional et local	Ressources requises pour : <ul style="list-style-type: none"> • Recherche • Consultations
Mois 9	<p>Définition des priorités et choix des interventions politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Présentation des questions identifiées dans l'analyse de situation sur l'emploi <input type="checkbox"/> Établissement d'une hiérarchie, sélection, et analyse des causes et effets des questions identifiées <input type="checkbox"/> Identification d'un paquet d'interventions politiques <input type="checkbox"/> Réduction des options pour arriver à une plate-forme commune 	<p>Dans certains cas, un délai supérieur à un mois peut s'imposer, par ex. si chacune des questions centrales est examinée de façon distincte et par un groupe spécifique de parties prenantes</p> <p>Ressources requises en vue des réunions des parties prenantes concernées</p>
Mois 10 – 14	<p>Planification opérationnelle et préparation du document</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Définir les objectifs et cibles, les résultats escomptés et les indicateurs de suivi <input type="checkbox"/> Mettre en place le cadre institutionnel de coordination et de mise en œuvre <input type="checkbox"/> Mettre en place le cadre de suivi et d'évaluation <input type="checkbox"/> Estimer le niveau des ressources requises pour la mise en œuvre <input type="checkbox"/> Contrôler les exigences nationales en matière d'adoption 	<p>S'il n'est pas nécessaire de développer d'autres connaissances ; sinon, ajouter 6 mois au délai pour obtenir des connaissances supplémentaires.</p> <p>Ressources requises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si le projet est réalisé avec le concours d'un consultant • Ressources requises en vue du développement de connaissances supplémentaires • Assistance en rapport avec le développement du cadre S-E
Valider et soumettre à l'adoption		
Mois 15	Validation tripartite	Ressources requises en vue de l'atelier tripartite national
Mois 16 – 21	Adoption formelle	

À partir du mois 16	Plan de communication, informer les gens	Ressources requises en vue de la campagne de communication
Rendre opérationnel		
Mois 16 – 24	<p>Mettre en œuvre la PNE :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre opérationnel le Comité directeur interministériel tripartite (nomination des membres, mandat, etc.). • Obtenir le budget • Rendre opérationnel le cadre S-E • Préparer un plan de travail détaillé 	<p>Préparer les projets de décret, etc., processus pouvant être initié en amont de l'adoption formelle</p> <p>Ressources potentiellement requises si une expertise externe s'impose</p>
À partir du mois 25	Commencer à mettre en œuvre les activités	
À partir du mois 26	Suivi et évaluation de la PNE	



Chapitre 3

Constituer une base de connaissances : la phase d'identification des questions à traiter

La seconde étape du processus d'élaboration de la politique de l'emploi consiste à constituer une solide base de connaissances afin d'enrichir le débat politique et d'arriver progressivement à la production d'outils d'évaluation.

Cette phase du travail implique un travail de recherche, allant de l'analyse des données aux exercices de modélisation et d'élaboration de scénarios, ainsi que des revues des politiques existantes, d'un cadre institutionnel, juridique, et des dépenses publiques en matière d'emploi. Elle implique par ailleurs des consultations à grande échelle et un dialogue social afin de recueillir les avis de toutes les parties prenantes au sujet des enjeux auxquels elles sont confrontées et, dans le cas des partenaires sociaux, au sujet des requêtes de leurs membres. Les partenaires sociaux, mais aussi la société civile, peuvent faire part de leurs points de vue, basés sur leur expérience directe et leurs relations privilégiées avec leurs membres, ainsi que sur leur engagement aux côtés des membres des organisations et des communautés. Du fait de leur implication locale, ces organisations peuvent prendre connaissance des tendances ou des nouvelles préoccupations avant le Gouvernement lui-même. Le processus d'identification des questions à traiter pourra être facilité si l'on renforce leur participation dans les processus et mécanismes d'élaboration de la politique de l'emploi.

Le présent chapitre expose dans un premier temps les raisons de la constitution d'une base de connaissances dès le début du processus politique, puis il rappelle les principaux points d'entrée pour compiler efficacement cette base de connaissances et il se propose enfin de présenter les principaux outils et méthodologies employés dans le cadre des recherches menées sur les politiques de l'emploi.

Table des matières

I. Pourquoi constituer une solide base de connaissances ?	55
A. Un outil décisionnel dans une approche de planification stratégique.....	55
B. Un outil pour renforcer et intensifier le dialogue social	55
C. Un moment clé dans une approche basée sur l'évaluation.....	56
II. Comment constituer efficacement une base de connaissances ? Points d'entrée	57
III. Méthodologies et outils de collecte des connaissances	59
A. Analyse des données relatives à l'emploi et au marché du travail	59
B. Examens complets des politiques de l'emploi	62
C. Analyses thématiques	65
1. Rapport entre croissance économique, emploi productif et réduction de la pauvreté	65
2. Cadres macroéconomiques en faveur de l'emploi	67
3. Les politiques sectorielles, politiques industrielles incluses	69
4. Les politiques financières.....	70
5. Politiques commerciales et intégration régionale	73
6. Mobilité de la main-d'œuvre et migration pour raisons professionnelles.....	75
7. La réglementation du marché du travail	76
8. Compétences, employabilité et technologie.....	78
9. L'économie informelle : vers la formalité.....	78
10. Les jeunes	79
11. Le genre	80
12. Groupes vulnérables et discrimination sur le marché du travail.....	81
13. Emplois verts	82
D. Examen des programmes et projets existants, en incluant un état des lieux des initiatives bilatérales et multilatérales	84
E. Examen du cadre institutionnel et audits institutionnels.....	86
F. Examen des ressources financières allouées (directement ou indirectement) à l'emploi.....	94
Annexe 1 – Bases de données et indicateurs de l'OIT sur l'emploi et le travail décent.....	95
Annexe 2 – Sources d'information	97
Annexe 3 – Définitions des principaux indicateurs de l'OIT.....	98
Annexe 4 – Liste des examens nationaux menés sur les politiques de l'emploi	103
Annexe 5 – Questions utiles dans le cadre de l'analyse des cadres économiques	105
Annexe 6 – Exemple de questionnaire d'audit institutionnel d'un Fonds pour l'emploi	107



I. Pourquoi constituer une solide base de connaissances ?

Pour concevoir des politiques, il est nécessaire de disposer d'informations probantes pour (i) identifier les questions à traiter (analyse de situation sur l'emploi), (ii) enrichir le débat politique (examens politiques et études thématiques) et (iii) produire des outils de suivi et d'évaluation (analyses comparatives et élaboration de scénarios).

Une bonne analyse de situation implique non seulement des recherches mais aussi des consultations à grande échelle pour parvenir à une compréhension commune du contexte de développement et de la situation de l'emploi spécifiques à un pays. C'est ainsi que cette analyse permettra d'identifier un certain nombre de forces et faiblesses de l'économie et du marché du travail, ainsi que les éventuels enjeux d'une croissance génératrice d'emplois, durable et inclusive. À cet égard, il est utile d'établir une planification stratégique des interventions du gouvernement, de renforcer le dialogue social autour des enjeux décisifs en matière d'emploi concernant un pays et d'évaluer les interventions et les choix politiques.

A. Un outil décisionnel dans une approche de planification stratégique

Pour être en mesure de prendre des décisions avisées quant aux problèmes à traiter, aux objectifs concrets à définir et aux interventions politiques à déterminer - des interventions qui soient techniquement réalisables et financièrement durables, les décideurs politiques doivent disposer d'une base d'éléments probants solide et récente ainsi que d'une bonne connaissance de la situation de l'emploi, des opportunités et des contraintes en matière de création d'emplois, et de l'environnement institutionnel et juridique.

Dans la même logique, afin d'intégrer efficacement au cadre de développement national (plans quinquennaux, DSRP, etc.) les objectifs d'emploi et les interventions politiques y relatives, les décideurs politiques doivent pouvoir accéder aux résultats des recherches menées sur les liens entre création d'emploi, croissance économique et réduction de la pauvreté.

Les questions liées au genre sont à intégrer à l'analyse de la situation de l'emploi afin de refléter la nécessité de politiques de l'emploi plus équitables et remédier aux déséquilibres de participation sur le marché du travail.

B. Un outil pour renforcer et intensifier le dialogue social

Une bonne analyse de situation implique des consultations à grande échelle pour parvenir à une compréhension commune des défis à relever en matière d'emploi. Ce faisant, l'analyse de la situation de l'emploi peut contribuer à renforcer le dialogue social en imposant la participation des parties prenantes sur une base consultative tout au long du processus analytique, et en initiant des débats autour de questions spécifiques ou d'examen complets des politiques.

Pour parvenir à une compréhension commune des contraintes et des enjeux clés, il est utile de valider les travaux de recherche au travers du dialogue social. Les échanges autour de documents thématiques ou d'examen des politiques en matière d'emploi se présentent également comme un outil susceptible d'impliquer des partenaires « non traditionnels » tels que les représentants exécutifs des différentes structures du Gouvernement (par ex. économie/planification) dans la validation des résultats des recherches menées dans le domaine de l'emploi.

Bonne pratique

La Confédération des entreprises de Chine a établi des passerelles et joué un rôle d'intermédiaire entre les entreprises et le gouvernement. Via le réseau de ses organisations affiliées, elle rassemble des informations et des demandes d'entreprises concernant l'embauche, la gestion des ressources humaines et la formation professionnelle.

Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi (2008), paragraphe 80.



Encadré 3.1

Quand le processus d'élaboration des PNE renforce l'action syndicale au Burkina Faso – Création d'une Commission Intersyndicale Chargée de la Recherche sur l'Emploi et le DSRP.



En 2007, un atelier s'adressant à un groupe de représentants de travailleurs a été organisé à Ouagadougou avec le soutien de l'OIT dans le contexte de la formulation de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE). 4 groupes de travail ont été formés à cette occasion sur la base des 4 objectifs stratégiques du projet de Politique Nationale de l'Emploi :

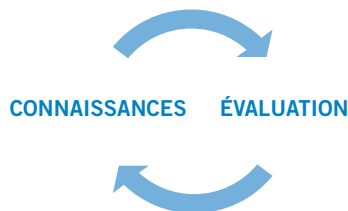
- 1) Établir un lien avec les autres politiques nationales
- 2) Renforcer la dynamique de création d'emplois
- 3) Améliorer l'employabilité
- 4) Améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail

Dans le sillage de ce premier atelier, huit syndicats burkinabé ont décidé de créer une commission intersyndicale composée de 17 membres, afin de suivre les questions de l'emploi et contribuer à la préparation et la mise en œuvre de la PNE et du DSRP. Les participants à l'atelier ont été choisis pour constituer le groupe qui est devenu un organe de consultation établi et reconnu, sollicité afin de connaître les points de vue des syndicats sur les politiques de l'emploi.

C. Un moment clé dans une approche basée sur l'évaluation

L'exercice de constitution d'une base de connaissances est une composante centrale du suivi et de l'évaluation du CND et de la politique nationale de l'emploi. Il est souvent nécessaire de mener des recherches pour mettre en place les indicateurs de suivi, ainsi que pour évaluer la situation initiale qui servira aux évaluations d'impact. Il est absolument déterminant à cet égard que le ministère en charge de l'emploi et le Système national de statistique aient établi un partenariat et un dialogue de qualité. De même, l'identification des institutions, les examens des dépenses publiques et la collecte d'informations à partir des projets réalisés, en particulier en ce qui concerne leur impact sur l'emploi, faciliteront les évaluations intermédiaires et finales.

Pour savoir si ces politiques fonctionnent et pour quelles raisons, il convient de développer une capacité à appliquer certaines méthodes de recherche afin d'évaluer l'efficacité des interventions, de leur mise en œuvre et des processus sous-jacents.





II. Comment constituer efficacement une base de connaissances ? Points d'entrée

Comment définir la bonne méthodologie ? Dans quelles circonstances privilégier une méthodologie plutôt qu'une autre ?

L'exercice de constitution d'une base de connaissances vise de prime abord à identifier les connaissances qui font défaut, puis à combler ces lacunes. Il existe de nombreux procédés efficaces à cette fin, et il est aisé de se perdre dans un tel exercice.

Pour cela, il est utile de commencer par un inventaire des connaissances dont on dispose déjà avant de se lancer dans de nouvelles études. Quelles sont les données disponibles ? Quelles sont les études relativement récentes que l'on peut consulter (revue de la littérature) ? Quels sont les programmes et les projets déjà en place au niveau national (état des lieux des programmes et projets) ? À combien se montent les dépenses consacrées à l'emploi ? Les réponses à ces questions permettront de déterminer le type de processus de constitution d'une base de connaissances qui sera opéré. Ainsi, en l'absence de données récentes, il sera impossible de développer des indicateurs de suivi ou d'établir une analyse comparative et il faudra par conséquent recueillir et analyser des informations qualitatives. De même, si aucune information n'a été recueillie sur les ressources consacrées à l'emploi, un examen des dépenses pourra alors s'avérer nécessaire.

Les principaux domaines requérant une analyse plus poussée seront déterminés en fonction de cet inventaire initial, mais aussi en fonction du programme et des priorités du Gouvernement (conformément aux programmes présidentiels, aux budgets nationaux et aux cadres de développement) ainsi que des événements extérieurs (catastrophe naturelle, récession économique ou augmentation du taux de change par exemple).

Cependant, l'exercice ne permet pas de couvrir tous les thèmes, toutes les institutions et tous les secteurs politiques. C'est en ce sens qu'une certaine orientation politique devient nécessaire, de même qu'une coordination avec les autres structures gouvernementales qui cherchent elles aussi à rassembler des connaissances dans le cadre de leurs processus politiques. Intégrée aux exercices de planification en cours (par ex. dans le contexte de la formulation du cadre de développement national), cette démarche contribue à rationaliser la recherche et établir des priorités.

Avec qui établir des partenariats afin de mener l'analyse situationnelle ?



Bonne pratique

Au Mali, la structure responsable du cadre de développement national est chargée de recueillir les connaissances dans le contexte actuel de la révision de la PNE. Un des économistes de la structure en question est le principal auteur du rapport sur les liens entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté. Cette étude servira également dans le cadre de la formulation en cours du nouveau CDN, également dirigée par cette même structure.

Qui mènera la recherche ? Une collaboration avec des instituts de recherche ou des universités bien établis au niveau national peut contribuer à renforcer la légitimité des résultats des recherches menées.

L'établissement de partenariats avec les services de planification des ministères pertinent, et notamment le ministère chargé de la planification économique, permettra d'assurer la complémentarité des efforts de recherche entre les structures du gouvernement. Il permettra

également d'ancrer la recherche sur l'emploi aux côtés de la recherche sur le développement économique, sur les stratégies de croissance et sur la réduction de la pauvreté.

Les partenaires sociaux, les groupes de la société civile et les ONG présentent eux aussi des capacités de recherche exploitables.

Les organisations internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux produisent généralement de nombreux travaux qu'il convient de rassembler et d'utiliser. Leur participation peut également être envisagée à des fins de financement des nouvelles recherches.

Comment ancrer l'analyse de la situation de l'emploi dans le processus national de façon à ne pas l'« oublier au fond d'un tiroir ».

Au niveau national, des outils de planification politique sont généralement déjà disponibles. En faisant appel à ces outils, les analyses de la situation de l'emploi peuvent être intégrées aux diagnostics sur la pauvreté et aux exercices de collecte de connaissances menés aux fins des cadres de développement nationaux.

Une collaboration avec les bons partenaires permettra également de contribuer à cet objectif.

Encadré 3.2

Éthiopie : Ancrer l'analyse de la situation de l'emploi dans le processus national de planification du développement



L'Éthiopie a élaboré en 2009–2010 un document intitulé Stratégies et Politique nationale dans le domaine de l'emploi (SPNE, ou en anglais NEPS : National Employment Policy and Strategies). Pour cela, le ministère du Travail a dans un premier temps mandaté un travail de recherche qui a été conduit par quatre chercheurs de l'université d'Addis-Abeba. Leur rapport a établi un cadre analytique et formulé un modèle afin de proposer divers scénarios de cibles en matière d'emploi, correspondant à des projections alternatives en matière de croissance. L'université d'Addis-Abeba a maintenu son partenariat tout au long du processus de la SPNE puisque l'un des quatre consultants, Kinde Getnet, était membre de l'équipe chargée de préparer la PNE, aux côtés du Coordinateur de la préparation du Plan de développement accéléré et soutenu contre la pauvreté (PASDEP) 2010–2015, un haut fonctionnaire du ministère des Finances. Cette démarche stratégique entendait assurer que la SPNE allait pleinement informer le PASDEP.

L'exercice de modélisation visait à extrapoler les tendances observées afin d'estimer la proportion de travailleurs pauvres durant la période d'application du PASDEP, et d'estimer le taux de croissance annuel du PIB nécessaire afin de réduire la proportion de travailleurs pauvres par rapport à son niveau initial. Les résultats de cet exercice devaient indiquer si le pays était sur la bonne voie ou non pour atteindre les OMD en matière de pauvreté. Le cadre analytique a identifié l'emploi productif comme l'un des liens essentiels entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté et, après avoir identifié les secteurs où les groupes pauvres ou vulnérables sont les plus nombreux, il a mis en avant les secteurs présentant un potentiel en matière de réduction de la pauvreté.

Le travail analytique mené en amont de l'élaboration de la SPNE a surtout contribué à celle-ci en cherchant à combiner les facteurs clés du marché du travail avec les données relatives à la pauvreté, dans le but de broser un tableau plus clair de la relation entre pauvreté et emploi que ne l'aurait permis à elles seules les données standards sur la pauvreté. Au regard du lien puissant qui existe entre l'emploi et la pauvreté, l'évaluation intégrée de ces deux composantes a permis de mettre en exergue les enjeux auxquels le pays est confronté en termes de création d'emplois productifs et de réduction de la pauvreté. Ce faisant, il est possible d'établir le scénario de référence en matière d'emploi national, ainsi que le précise le PASDEP. Une estimation minutieuse de la croissance cumulée et de la croissance par secteur durant la période d'application du PASDEP et même au-delà, ajoutée aux élasticités cumulées et sectorielles de l'emploi, ont permis de proposer divers scénarios de cibles en matière d'emploi, pour l'économie dans son ensemble et pour les grands secteurs.

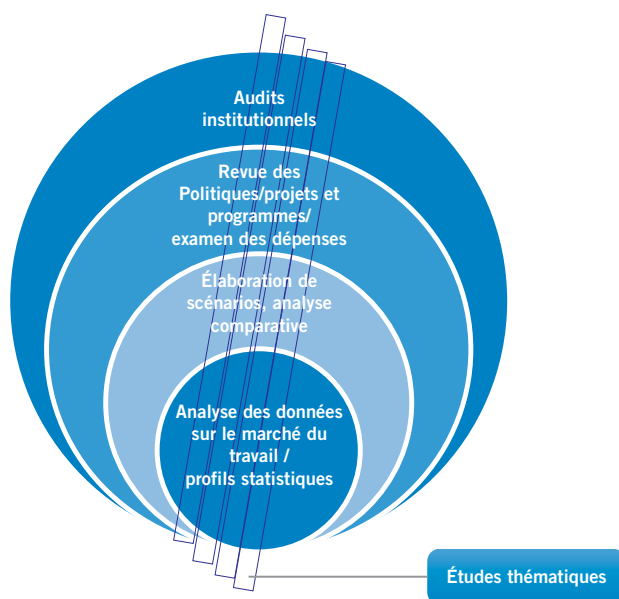
La principale lacune de la SPNE résidait toutefois dans le fait que le cadre analytique développé dans le document de fond n'avait pas été intégralement utilisé puisque la collecte et la modélisation de données supplémentaires nécessitaient des ressources qui étaient indisponibles. La question des cibles et du S&E en matière d'emploi dans le PASDEP aurait tiré meilleur parti de la SPNE si son volet quantitatif avait été actualisé et intégré à ce plan. Ce problème souligne la nécessité d'obtenir un budget suffisant pour assurer un processus avisé d'élaboration des politiques.

Source : Jean Ndenzako, Équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent pour l'Afrique centrale, Yaoundé – anciennement basée dans le bureau de l'OIT d'Addis-Abeba.



III. Méthodologies et outils de collecte des connaissances

Il existe de nombreuses méthodes pour produire des analyses de la situation de l'emploi dans un pays. Ces méthodes ne s'excluent pas mutuellement, elles se chevauchent souvent et peuvent même se compléter. Cette interrelation est présentée de manière schématisée ci-après.



3

A. Analyse des données relatives à l'emploi et au marché du travail

La conduite d'une analyse de la situation de l'emploi suppose de disposer d'informations actuelles et ciblées ; des informations permettant de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la taille et la composition de la population active (par sexe et situation géographique) ? Combien d'individus devraient rejoindre la population en âge de travailler dans les « X » années à venir ? Et sur ces derniers, combien devraient appartenir à la population active ?
- Dans quels types d'activités économiques les individus sont-ils engagés ?
- Quel est le niveau de développement économique qui se reflète sur le marché du travail ?
- Combien de personnes sont au chômage et à la recherche d'un emploi ?

- Quel est le temps de travail des personnes actives occupées et quel est leur niveau de rémunération ?
- Quel est le niveau de l'emploi vulnérable ? Des travailleurs pauvres ?
- Quelles formes d'inégalités observe-t-on en matière d'emploi ?
- Comment les groupes spécifiques tels que les femmes, les jeunes ou les handicapés, s'en sortent-ils sur le marché du travail ?

Principes directeurs

- ▶ Donner un aperçu de la situation générale du marché du travail et les tendances en matière d'emploi
- ▶ Donner des informations détaillées sur les principaux indicateurs du marché du travail et les analyser en les ventilant par sexe, âge, milieu socioéconomique, lieu géographique, secteur économique, etc.
- ▶ Fournir des informations détaillées sur les caractéristiques des travailleurs, la qualité des emplois et les groupes vulnérables
- ▶ Proposer une analyse détaillée des déterminants de l'emploi et des salaires



Recueillir les données requises pour répondre à ces questions : Au niveau national, les informations statistiques sont généralement produites par :

- Les services de statistique nationaux, au travers des enquêtes auprès des ménages, des enquêtes auprès des entreprises, des recensements en entreprise, des enquêtes sur la démographie et la santé, des enquêtes dans le domaine agricole ou des recensements de population, entre autres. Par conséquent, il est important de prévoir les besoins en termes de données associées à l'emploi, et d'intégrer leur collecte au plan directeur national de statistique. Cela permettra d'assurer la disponibilité du financement puisque les données seront recueillies au travers de modules spécifiques ou par l'intermédiaire des questions posées dans le cadre d'autres enquêtes programmées.
- Les ministères chargés du travail et/ou de l'emploi, ainsi que les services publics de l'emploi, et certains ministères sectoriels, par ex. les ministères en charge de l'agriculture ou de la santé, par le biais de sources administratives. Il est de ce fait nécessaire de disposer d'un système efficace afin de coordonner le regroupement de toutes ces informations. Les ministères disposent souvent d'un service en charge des statistiques ; ils doivent collaborer les uns avec les autres. À cette fin, il convient de mettre en place des processus spécifiques et les TIC peuvent faciliter le fonctionnement d'un système clairement institutionnalisé. En présence d'un observatoire du marché du travail ou de la pauvreté, celui-ci peut faire fonction de structure fédératrice servant à alimenter une base de données administrative complète sur le marché du travail.
- Le service national de sécurité sociale, au travers de la base de données nationale sur la sécurité sociale.

Analyser les données requises pour répondre à ces questions :

Qui ? Les services chargés de la planification des politiques au sein des ministères de l'emploi ; certains pays disposent d'observatoires analysant les données collectées par le service de statistique national dans le domaine de l'emploi (collaborant parfois au processus de collecte des données) ; on retrouve dans certaines régions des observatoires régionaux du marché du travail qui organisent les données relatives au marché du travail et produisent parfois des analyses ; les organisations des Nations Unies et les ONG.



De quelle manière ? En règle générale, un pays regorge de données mais celles-ci sont dispersées en divers endroits, et parfois même inconnues. Toute analyse des données relatives au marché du travail et à l'emploi présuppose d'établir un état des lieux de l'ensemble des sources de données disponibles (cf. Annexe 2 pour consulter une liste des sources de données). Il faut ensuite disposer d'une liste d'indicateurs bien définis quant à la quantité et à la qualité de l'emploi (l'Annexe 1 présente des documents de référence sur les statistiques et indicateurs de l'OIT et l'Annexe 3 définit les principaux indicateurs du travail décent). La troisième étape consiste à calculer la valeur des indicateurs ; la quatrième entend analyser les résultats des calculs en recourant à des techniques plus ou moins sophistiquées en fonction de la qualité des données et des compétences d'analyse en présence.



📖 Le matériel didactique suivant mis au point par le BIT et disponible sur CD-ROM propose une orientation méthodologique afin d'élaborer un « bilan » sur l'emploi : *Emploi - Formation : tendances et perspectives ; Guide de renforcement des capacités*.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_115947/lang—fr/index.htm

Exemples de bilans emploi et travail décent

- 📖 Bilan national sur le travail décent - Tanzanie (en anglais) -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—integration/documents/publication/wcms_124584.pdf
- 📖 Bilan national sur le travail décent - Brésil (en anglais) - [pdf 814 KB]
- 📖 BIT. 2011. Analyse du marché du travail brésilien à l'appui des ICMT et des données nationales. In : Key Indicators of the Labour Market, 7ème édition (Genève). Disponible à l'adresse :
http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—en/index.htm
- 📖 Tendances de l'emploi et de la pauvreté au Burkina Faso ; Analyse à partir des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi, 1998 - 2007. Ministère de la Jeunesse et de l'emploi, février 2010 - lien http à créer
- 📖 Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar, Jean-Pierre Lachaud, septembre 2006, ILO.
- 📖 School-to-work-transitions in Mongolia, Employment Policy Working Paper 2008/14 février 2008, BIT - [pdf 1221 KB]
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_105100.pdf
- 📖 School-to-work transition: Evidence from Egypt, Employment Policy Paper 2007/2 mars 2007, BIT - [pdf 769 KB]-
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_113893.pdf
- 📖 Employment and Labour Market Dynamics in Bosnia and Herzegovina, juin 2010 - [pdf 1143 KB]
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158485/lang—en/index.htm
- 📖 Sarkar, S. (2008) Trends and patterns of labour supply and unemployment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- 📖 Mitra, A. (2008) The Indian labour market: an overview. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- 📖 Pakistan Ministère du travail et de la Main d'œuvre et BIT. 2007-2010. Pakistan Employment Trends series (Islamabad). Disponible à :
<http://www.lmis.gov.pk/Publications.html>.
- 📖 Sri Lanka Ministère des Relations professionnelles et de la Main-d'œuvre et BIT. 2010. Labour and Social Trends in Sri Lanka 2009 (Colombo). Disponible à :
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCM_041779/lang—en/index.htm.

B. Examens complets des politiques de l'emploi

On entend par examen complet des politiques de l'emploi :

- Une analyse approfondie du contexte économique, social et juridique relatif à l'emploi
- Un examen du cadre politique national et du niveau de soutien apporté par celui-ci aux objectifs de travail décent – politique nationale/régionale/locale en matière de développement, politique active et passive de l'emploi, politique salariale, développement de l'entreprise, politiques migratoires, etc.
- Une analyse de la pertinence du système d'éducation et de formation
- Une évaluation du dialogue social et de son rôle en termes de promotion du travail décent

Ainsi, un examen des politiques de l'emploi couvre un certain nombre de domaines (voir exemples nationaux dans les Encadrés 3.3 et 3.4). Il ne doit pas se limiter aux politiques mises en œuvre par le ministère chargé de l'emploi, mais peut couvrir tous les différents domaines d'intervention ayant un impact sur l'offre et/ou la demande de main-d'œuvre ainsi que sur le fonctionnement des institutions du marché du travail. Cet examen débouche sur une série de recommandations politiques qui sont ensuite examinées par le ministère de l'emploi et les partenaires sociaux au cours de l'exercice de hiérarchisation.

3

Encadré 3.3

Plan d'un examen national de la politique de l'emploi : L'exemple du Yémen



Chapitre 1 : État des lieux et perspectives de l'économie au Yémen

Chapitre 2 : Les marchés du travail au Yémen : Analyse

- 2.1 Tendances en matière d'emploi et de marché du travail : Difficultés et enjeux majeurs
- 2.2 Demande de main-d'œuvre : Suivi et développements à venir

Chapitre 3 : Rôle central du secteur des micro, petites et moyennes entreprises

- 3.1 Principales caractéristiques du secteur des MPME
- 3.2 Politique actuelle et environnement administratif
- 3.3 Soutien institutionnel

Chapitre 4 : Éducation, formation et développement humain

Chapitre 5 : Législation et politiques du marché du travail

- 5.1 Législation du marché du travail yéménite
- 5.2 Administration du travail
- 5.3 Agences pour l'emploi : Renforcer leur rôle

Chapitre 6 : Protection sociale et réduction de la pauvreté

- 6.1 Systèmes de sécurité sociale au Yémen
- 6.2 Santé et sécurité au travail

Chapitre 7 : Questions transversales : Les jeunes et le genre

- 7.1 Les jeunes
- 7.2 La dimension de genre : Cibler l'emploi des femmes

Chapitre 8 : Conclusions : Adopter l'Agenda du travail décent

- 8.1 Emploi
- 8.2 Droits au travail
- 8.3 Protection sociale
- 8.4 Dialogue social
- 8.5 Remarques finales

Source : *A National Employment Agenda for Yemen; Towards an Employment Strategy Framework*, Bureau régional de l'OIT, Beyrouth, 2009.



Encadré 3.4

Plan d'un examen national sur la politique de l'emploi : L'exemple de la Serbie

1. Situation économique

- 1.1 Situation économique
- 1.2 Pauvreté et exclusion sociale

2. Situation du marché du travail

- 2.1 Population et participation de la main-d'œuvre
- 2.2 Développements en matière d'emploi
- 2.3 Chômage

3. Principales priorités de la politique de l'emploi

- 3.1 Législation de la protection de l'emploi et flexibilité du marché du travail
 - 3.1.1 Cadre législatif
 - 3.1.2 Marché du travail informel
- 3.2 Politiques passives du marché du travail
- 3.3 Développement des ressources humaines et politiques actives du marché du travail
 - 3.3.1 Développement des ressources humaines, éducation et formation
 - 3.3.2 Politiques actives du marché du travail
- 3.4 Services en matière d'emploi
- 3.5 Politique des revenus
 - 3.5.1 Politique salariale
 - 3.5.2 Politique fiscale
- 3.6 Dialogue social
- 3.7 Groupes vulnérables

4. Conclusions et principales recommandations.

Source : *Employment Policy Review : Serbia, OIT et Conseil de l'Europe, 2006*

http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_serbia.pdf



Examen des politiques de l'emploi : principes directeurs

- ▶ **Analyser en détail le contexte économique et social relatif à l'emploi**
 - Donner une description précise du contexte macroéconomique et indiquer les principaux indicateurs macroéconomiques et les niveaux de pauvreté
 - Analyser brièvement de quelle manière le contexte macroéconomique et microéconomique affecte l'emploi
 - Analyser dans quelle mesure les principales politiques sociales, y compris les politiques établies afin de remédier aux inégalités et promouvoir l'accès à des revenus pour les groupes vulnérables, exercent un impact sur l'emploi
- ▶ **Examiner le cadre politique national et régional/local pour identifier le degré d'intégration de la dimension de l'emploi dans les politiques économiques et sociales**
 - Identifier et analyser les dispositions relatives à l'emploi contenues dans les plans et stratégies de développement nationaux et régionaux/locaux
 - Identifier et analyser les dispositions relatives à l'emploi contenues dans les politiques sectorielles
 - Si votre pays a mis en place des politiques ciblées de réduction de la pauvreté à l'attention des groupes vulnérables, fournir des informations sur les dispositions pertinentes en termes d'accès à l'emploi
 - Évaluer dans quelle mesure ces politiques ont porté leurs fruits en termes d'amélioration de l'emploi et des perspectives de rémunération des travailleurs, notamment pour ceux appartenant aux groupes vulnérables
 - Énoncer brièvement les principaux problèmes pertinents en matière d'emploi répertoriés grâce à l'examen du cadre politique de votre pays
- ▶ **Analyser dans quelle mesure la législation du travail et la politique salariale affectent l'emploi**
 - Passer en revue la législation du travail et le cadre réglementaire
 - Décrire dans quelle mesure les principales dispositions de la législation du travail affectent l'emploi
 - Décrire dans quelle mesure la politique salariale affecte l'emploi
 - Analyser dans quelle mesure les politiques et programmes existants qui incitent les entreprises à recruter ont un impact sur l'emploi, en particulier en ce qui concerne certains groupes vulnérables
 - Énoncer de manière concise les principaux problèmes pertinents en matière d'emploi répertoriés grâce à l'analyse de la législation du travail et la politique salariale dans votre pays
- ▶ **Passer en revue les principales priorités de la stratégie en matière d'emploi, si toutefois une telle stratégie existe**
 - Si votre pays a mis en place une stratégie dans le domaine de l'emploi, identifier et analyser ses principales composantes et les cibles visées
 - Évaluer dans quelle mesure cette stratégie a fonctionné en termes d'amélioration des perspectives d'emploi, de la rémunération et des conditions de travail des travailleurs, en particulier pour les travailleurs des groupes vulnérables
- ▶ **Passer en revue et analyser les principales caractéristiques du système d'enseignement et de formation, ainsi que sa pertinence par rapport à la situation du marché du travail**
 - Analyser les principales caractéristiques des politiques et des systèmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP), ainsi que leur pertinence par rapport aux exigences posées sur le marché du travail
 - Analyser les principales mesures relatives à la formation liée au marché du travail et la formation en entreprise pour les groupes vulnérables
 - Identifier et analyser les mesures visant l'amélioration de l'employabilité des groupes vulnérables et indiquer leur portée et leur évolution dans le temps
 - Évaluer le rôle et l'engagement des partenaires sociaux à établir un lien entre EFTP et marché du travail, en particulier au travers des conseils sectoriels ou d'autres mécanismes à base sectorielle
 - Énoncer de manière concise les principaux problèmes pertinents en matière d'emploi répertoriés grâce à l'analyse du système d'enseignement et de formation dans votre pays
- ▶ **Passer en revue les politiques et les programmes en matière de développement de l'entreprise afin d'évaluer la capacité du secteur privé, et notamment des micro et petites entreprises, à créer des emplois et générer des revenus**
 - Analyser brièvement le cadre juridique et les politiques relatives à l'environnement d'affaires, la promotion des entreprises et l'investissement étranger direct
 - Évaluer les forces et les faiblesses des politiques et programmes actuels afin de promouvoir les microentreprises et petites entreprises ainsi que le travail indépendant
 - Analyser de quelle manière les mesures initiées dans le but de faciliter l'immatriculation des microentreprises et petites entreprises de l'économie informelle affecte l'emploi
 - Analyser les mesures destinées à améliorer l'emploi salarié et indépendant parmi les groupes vulnérables et indiquer leur portée et leur évolution dans le temps
 - Évaluer le rôle et l'engagement des partenaires sociaux par rapport aux initiatives susmentionnées
 - Énoncer de manière concise les principaux problèmes pertinents en matière d'emploi des jeunes répertoriés grâce à l'analyse des politiques et programmes de développement des entreprises dans votre pays
- ▶ **Évaluer le degré d'implication des partenaires sociaux dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'emploi**
 - Passer en revue le niveau du dialogue social au sein des institutions nationales et régionales/locales
 - Évaluer le rôle des partenaires sociaux dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes susmentionnés
 - Énoncer de manière concise les principaux problèmes rencontrés par les partenaires sociaux qui souhaitent participer au processus de prise de décisions en matière d'emploi



C. Analyses thématiques

L'équipe chargée de préparer la PNE peut lancer une étude thématique afin de mieux comprendre la nature d'un problème particulier et les contraintes spécifiques au contexte donné. Sont énumérés ci-après quelques uns des thèmes pouvant être analysés, ainsi que des exemples par pays ; cette liste ne se veut pas exhaustive et chaque équipe nationale doit définir les analyses thématiques qu'elle souhaite conduire en fonction des circonstances propres au pays concerné.

1. Rapport entre croissance économique, emploi productif et réduction de la pauvreté

La Déclaration du Millénaire adoptée en l'an 2000 et approuvée par quelques 189 pays définit huit objectifs pour éradiquer la pauvreté, qui sont à leur tour déclinés en un certain nombre de cibles à atteindre d'ici 2015. Conformément à cet engagement, la grande majorité des pays en développement ont adopté les cibles de réduction de l'extrême pauvreté qu'ils ont placées au centre de leurs cadres nationaux de développement. Le premier Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) consiste à *Éliminer l'extrême pauvreté et la faim*. Reconnaisant l'importance de l'emploi productif et du travail décent afin d'éradiquer la pauvreté, une troisième cible a été ajoutée à cet objectif en 2008 : *Atteindre le plein-emploi productif et un travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes*.¹

Cette cible visant l'emploi productif et le travail décent présente un caractère crucial, puisqu'elle met en lumière le principal vecteur pour atteindre l'objectif d'éradication de la pauvreté et de la faim, tout en abordant d'autres aspects de la privation des droits, à l'instar du droit à la dignité. L'emploi productif et le travail décent sont reconnus comme étant indispensables à l'élimination de la pauvreté et constituent, aux côtés de la protection sociale, le moyen le plus important pour atteindre cet objectif.

La nouvelle cible des OMD s'accompagne de quatre indicateurs, associés spécifiquement et directement aux questions de l'emploi.² Voici ces quatre indicateurs :

1. Taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre (PIB par personne occupée).
2. Ratio emploi/population.
3. Proportion de la population occupée vivant en dessous du seuil de pauvreté (taux de travailleurs pauvres).
4. Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée (taux d'emploi vulnérable).

Les indicateurs relatifs à la notion de *travailleurs pauvres* fournissent un lien direct et quantifiable entre l'emploi et la pauvreté de revenu. Cette notion est particulièrement utile en ce sens qu'elle fournit un outil afin de consolider l'analyse et notre compréhension du *lien croissance-pauvreté-emploi* dans des contextes nationaux distincts. Ce faisant, la définition de l'emploi productif et de son antonyme – les travailleurs pauvres et les chômeurs – rend très explicite le lien entre l'emploi productif et le travail décent d'une part, et l'élimination de la pauvreté d'autre part.

¹ À l'origine, deux cibles avaient été définies pour 2015 afin de mesurer les progrès réalisés en vue de cet objectif :
· OMD Cible 1.A - Réduire de moitié, de 1990 à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; et
· OMD Cible 1.C - Réduire de moitié, de 1990 à 2015, la proportion de la population mondiale qui souffre de la faim.

² Guide sur les nouveaux indicateurs d'emploi des objectifs du millénaire pour le développement (BIT : Genève, 2009).


Si la réduction de la pauvreté économique est bien établie en tant que cible clé dans les stratégies nationales de développement, et si le progrès en matière de réduction de la pauvreté fait l'objet de mesures et d'un suivi réguliers, l'emploi productif et le travail décent doivent encore parvenir à un même niveau d'importance et de mise en œuvre dans les cadres nationaux de développement de la plupart des pays.³ Dans ce contexte, le rapport étroit et clairement défini entre les deux objectifs visant à réduire la pauvreté et placer l'emploi au cœur des cadres nationaux de développement permet de déduire des cibles d'emploi productif à partir des cibles de réduction de la pauvreté déjà établies.

Quelques définitions importantes







- ▶ Sont définies comme **travailleurs pauvres** les personnes qui travaillent dont le revenu est insuffisant pour leur permettre, à elles et à leur famille, de sortir de la pauvreté. Le phénomène est dû aux rémunérations trop faibles de la main-d'œuvre (généralement associées à de faibles niveaux de productivité) et/ou au fait que ces personnes ne travaillent pas suffisamment alors qu'elles souhaiteraient travailler plus.
- ▶ L'**emploi productif** est une forme d'emploi qui génère des rémunérations suffisantes pour que le travailleur et les personnes à sa charge puissent jouir d'un niveau de consommation supérieur au seuil de pauvreté.

Les cibles ainsi déduites présentent trois avantages centraux. Le premier est d'aider à combler l'écart entre la définition des actions à réaliser et le procédé suivi pour y parvenir. Le second est de placer l'emploi au cœur du processus décisionnel, dès lors qu'il est indispensable de quantifier les cibles d'emploi pour en faire des composantes centrales de la planification en matière de développement. Enfin, le troisième avantage est de révéler des aspects de cohérence politique, ou de manque de cohérence politique, entre les cibles en matière de pauvreté et d'emploi d'une part, et les politiques et cibles économiques d'autre part.

 Le document suivant propose une présentation et une discussion autour de la notion d'emploi productif ainsi qu'une méthode simple pour identifier des cibles quantitatives en matière d'emploi productif : "*Understanding deficits of productive employment and setting targets; A methodological guide*" (BIT : 2012).



Exemples d'études nationales/régionales

-  Bhaduri, A. (2008) Growth and employment in the era of globalization: some lessons from the Indian experience. ILO Asia-Pacific Working Paper Series
-  Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: An Overview (2008), Bureau régional de l'OIT pour les États arabes, Beyrouth.
<http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/events/qatar/decentwork.pdf>
-  Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues (2009), Bureau régional de l'OIT pour les États arabes, Beyrouth.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/growth_eng.pdf
-  Growth, Economic Policies and Employment Linkages in Mediterranean Countries: The cases of Egypt, Israel, Morocco and Turkey, 2011, Employment Working Paper No. 63
http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_161399/lang=en/index.htm?ssSourceSiteId=emp_employment

³ Un examen des DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) de première et deuxième génération dans les pays d'Afrique subsaharienne a révélé qu'en dépit d'une présence toujours plus marquée des aspects qualitatifs de l'emploi dans les DSRP, les indicateurs quantitatifs de l'emploi demeurent néanmoins très faibles. Souvent, le principal indicateur utilisé est le taux de chômage, en dépit de son utilité limitée dans des situations où les pauvres n'ont pas accès à la protection sociale et dépendent totalement de leur propre travail pour répondre à leurs besoins élémentaires.



2. Cadres macroéconomiques en faveur de l'emploi

Une analyse du cadre macroéconomique du point de vue de l'emploi vise à suggérer une stratégie plaçant à niveau égal les objectifs de création d'emplois productifs et de travail décent et les objectifs de stabilité macroéconomique et de développement. On s'intéresse de plus en plus à évaluer si la promotion de l'emploi appelle à une modification de l'équilibre existant entre les politiques budgétaire, de taux de change ou monétaire, ainsi qu'à des changements profonds d'autres politiques pertinentes ; ceci contribue à encourager une croissance inclusive génératrice d'emplois.

« Au vu du rôle primordial de l'emploi dans les décisions prises en matière de politique économique d'un gouvernement, on considère qu'il est tout à fait normal que la politique financière adoptée par ce dernier réponde à un objectif de contrôle du cycle économique, de façon à maintenir constamment l'emploi au niveau élevé atteint par d'autres moyens. Il convient à cette fin de prendre des mesures adéquates pour influencer l'investissement et le revenu. »














Extrait de : Economic Post-War Problems in Denmark; Employment, Wage and Financial Policies, International Labour Review 53 (3-4), (MAR-APR 1946), pp. 189-190.

Les changements opérés en matière de politiques macroéconomiques peuvent-ils, par eux-mêmes, aboutir à de meilleurs résultats dans le domaine de l'emploi ? Peuvent-ils exercer un impact direct sur les résultats dans le domaine de l'emploi ? Des mécanismes institutionnels spécifiques à un pays sont requis afin d'établir un lien entre les politiques macroéconomiques et les résultats en matière d'emploi. Ainsi un assouplissement de la politique monétaire peut mettre des liquidités à la disposition des établissements bancaires, mais si le pays ne dispose pas de mécanismes de distribution du crédit à ceux qui en ont besoin - le plus souvent les PME et les entreprises du secteur informel - la politique macroéconomique n'exercera pas d'effet positif sur l'emploi.

Basées sur des sources de données nationales et des techniques empiriques appropriées, les études de type « macro » permettent d'analyser le rapport entre les politiques macroéconomiques, les cibles politiques traditionnelles (stabilité des prix, par ex.) et des objectifs économiques plus larges relatifs à la croissance, à l'emploi, au changement structurel et à la réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure le cadre macroéconomique est-il favorable à l'emploi ? Quels changements s'imposent au niveau des politiques macroéconomiques pour parvenir à une croissance génératrice d'emplois productifs ? Voir l'Annexe 5 pour consulter une liste détaillée des questions à étudier sur ce thème. Il convient toutefois de ne pas dissocier ces analyses d'une réflexion sur les autres réformes structurelles et les préoccupations en matière d'équité qui permettront d'établir un parallèle entre les résultats des politiques macroéconomiques et les résultats en matière d'emplois productifs (cf. sections suivantes : 3, 4, 5, 10, 11 et 12).

Exemples de travaux de recherche soutenus par l'OIT sur les cadres macroéconomiques

Les travaux de recherche soutenus par l'OIT montrent que la politique macroéconomique doit cibler non seulement la stabilité macroéconomique mais aussi la mise en place d'un environnement favorable à la création d'emplois, à la mobilisation et à l'allocation des ressources, ainsi qu'à la transformation économique.

-  Epstein G., J. Heintz, L. Ndikumana & G. Chang (2010), Employment, poverty and economic development in Madagascar: a macroeconomic framework, *Employment Working Paper No. 58*, Secteur de l'Emploi (Genève : BIT).
-  Van Waeyenberge, E. and H. Bargawi, 2011, Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Uganda Country Study, *Working Paper No.91*, Secteur de l'Emploi (Genève : BIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_165779.pdf
-  Damill M., R. Frenkel, and R. Maurizio (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Argentina Country Study, Working Paper, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Islam R., M.K. Mujeri, and Z. Ali (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Bangladesh Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Khattab A.S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Egypt Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Martínez G.E. and L. Ramírez (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; El Salvador Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Taghdisi-Rad S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Jordan Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Deraniyagala S. and B. Kaluwa (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Malawi Country Study, *Working Paper No.93*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/documents/publication/wcms_165782.pdf
-  Agu U. and C.J. Evoh (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Nigeria Country Study, Working Paper, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Guerra M.L. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Peru Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Weerakoon D. and N. Arunatilake (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Sri Lanka Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Yeldan E. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Turkey Country Study, *Working Paper*, Secteur de l'Emploi, à venir (Genève : BIT).
-  Lim D. (2011), Export and FDI-driven industrialization strategy and employment in Viet Nam, Bureau de l'OIT au Viet Nam, Hanoi.
http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171372/lang—en/index.htm



3. Les politiques sectorielles, politiques industrielles incluses

L'économie croit-elle sur la base d'un équilibre sectoriel approprié pour maximiser la création d'emplois décents et productifs ?

Une stratégie efficace de développement appelle à une expansion des secteurs qui génèrent une plus-value importante et de nombreux emplois, et qui présentent des effets multiplicateurs considérables ainsi que des liens avec l'économie nationale. Il est par conséquent nécessaire de bien comprendre la structure économique nationale : quels sont les secteurs générant plus-value et emplois, les multiplicateurs, et les liens amonts et aval ? Il est possible d'évaluer les politiques, les programmes et les interventions afin de déterminer s'ils exercent un effet positif en termes de création d'emplois et de réduction de la pauvreté, et d'analyser l'élasticité de la croissance en matière d'emploi selon les secteurs. Les analyses sectorielles contribuent à l'établissement d'un ordre de priorités et visent finalement à fournir des recommandations politiques spécifiques afin d'intensifier le contenu en emploi de la croissance économique.

Comment peut-on définir les secteurs à promouvoir dans une perspective de création accrue d'emplois et de réduction de la pauvreté ?

Méthodologies d'analyse sectorielle :










- L'Analyse entrée-sortie – par ex. pour évaluer si l'allocation du crédit dans l'économie est appropriée pour augmenter l'investissement dans les secteurs ayant des multiplicateurs élevés.
- Matrice de comptabilité sociale (MCS) et Matrice de comptabilité sociale dynamique (DyMCS) : il s'agit de cadres comptables nationaux proposant un aperçu de l'économie pour une période donnée (MCS) ou montrant l'évolution de la structure économique dans le temps (DyMCS). Cette dernière est plus qu'un simple outil comptable puisqu'elle inclut certains éléments de modélisation économique. L'OIT a étendu la DyMCS de base pour tenir compte de l'analyse du marché du travail et de l'emploi. Ainsi, il est possible de stimuler l'impact des politiques à venir ou d'évaluer l'impact des politiques, programmes, investissements ou chocs passés ayant trait à l'emploi. La méthodologie a été appliquée dans des contextes divers, par exemple afin d'évaluer l'impact sur l'emploi du plan de stimulation fiscal en Indonésie,⁴ évaluer les implications en matière d'emploi de la zone de libre échange ANASE-Chine,⁵ ou pour stimuler l'impact sur l'emploi d'une transition vers une économie verte au Mozambique.⁶ Pour en savoir plus, consulter « Employment impact assessment tools for public infrastructure investment » (*Outils d'évaluation d'impact en matière d'emploi dans le cadre des investissements dans l'infrastructure publique*, BIT : à venir).

⁴ Chatani K. & C. Ernst; « The fiscal stimulus package in Indonesia and its impact on employment creation », in *The Global Crisis, Causes, Responses and Challenges – Essays from an ILO perspective*, (BIT, Genève, 2011).

⁵ Ernst C. & R. Peters (« Employment dimension of Trade Liberalisation with China: Analysis of the case of Indonesia with Dynamic Social Accounting Matrix », Document de travail ; (OIT/CNUCED, Genève, 2011).

⁶ Ernst C. & Iturriza A. Environment and Employment: A DySAM assessment of the potential employment and social dimension of climate change measures in Mozambique, présentées lors du 14^{ème} Séminaire régional pour professionnels spécialisés dans la main d'œuvre, Accra, 5–9 septembre 2011.

Exemples d'études sectorielles

-  Bensaïd, M. et al., 2011, *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon, Document de travail de l'Emploi n° 80*, Genève : BIT
Le document estime l'impact des politiques sectorielles du DSCR en matière d'emploi et propose un certain nombre de recommandations destinées à appuyer la création d'emplois dans trois secteurs (secteur minier, forêt, infrastructures).
-  Matenga, C., 2009, *The impact of global financial crisis on job losses and conditions of work in the mining sector in Zambia* (Lusaka : BIT)
-  Analyse approfondie de l'impact de la crise sur le secteur minier (formel et informel).
-  Waheeda Samji, K. Nsa-Kaisi, A. Albee, 2009, *Energy, Jobs and Skills: A rapid assessment of potential in Mtwara, Tanzania*, Special Paper 09.32, Research on Poverty Alleviation (REPOA) (Dar es Salaam : BIT)
-  Évaluation succincte principalement axée sur le secteur de l'énergie à Mtwara, principal site d'extraction de gaz naturel d'Afrique de l'Est. Illustration pratique de la nature se renforçant mutuellement des vecteurs de croissance (énergie par ex.) et des secteurs sociaux (éducation par ex.).
-  Morris E. and Ole Bruun (2005), *Promoting employment opportunities in rural Mongolia*, International Labour Office, Subregional Office for East Asia, Bangkok.
-  Chadha, G.K. (2008) *Employment and poverty in rural India: Which way to go?* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
-  Research report on rural labour and employment in Viet Nam, Bureau de l'OIT au Viet Nam, Hanoï. http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171760/lang—en/index.htm
Cette étude dépeint la situation actuelle et les enjeux liés à la main-d'œuvre et à l'emploi en milieu rural. Le rapport met également en évidence les lacunes politiques en matière de création d'emplois. Les conclusions et les recommandations proposées devraient avoir des implications politiques importantes pour la formulation de la Stratégie Nationale en matière d'emploi 2011–2020. L'étude participe ainsi à l'effort d'identification et d'évaluation des diverses implications politiques afin de répondre aux enjeux concernant (i) la création d'emplois en zone rurale et (ii) l'industrialisation et la restructuration au Viet Nam.
-  Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: A time-series analysis, 2011, Document de travail de l'Emploi n° 52
http://www.ilo.org/emppolicy/units/country-employment-policy-unit-empcepol/WCMS_161397/lang—en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

4. Les politiques financières

Le secteur financier peut jouer un rôle important et productif en encourageant la croissance de l'emploi et la réduction de la pauvreté à travers différents moyens :

- Mobiliser l'épargne pouvant servir à l'investissement productif et à la création d'emplois ;
- Mettre en place des crédits pour la création d'emplois et la réduction de la pauvreté en proposant des taux d'intérêts réels modestes et stables ;
- Allouer des crédits en faveur de la création d'emplois et aider les pauvres à constituer des actifs, y compris dans l'agriculture et dans les petites et moyennes entreprises ainsi que dans le logement ;
- Proposer des crédits « patients » (à long terme) pour permettre l'innovation et l'investissement dans une perspective d'accroissement de la productivité ;



- Proposer un financement des investissements publics dans une optique de création d'emplois et d'accroissement de la productivité ;
- Contribuer à transférer le risque sur ceux qui sont plus en mesure de le supporter aisément et efficacement ;
- Contribuer à stabiliser l'économie en réduisant la vulnérabilité aux crises financières, les mouvements pro-cycliques dans le domaine financier, et en aidant à maintenir des taux d'inflation modérés ;
- Aider les pauvres en proposant des services financiers et bancaires de base ;
- Augmenter les investissements domestiques, et par conséquent l'autonomie potentielle.

Il s'agit ici de savoir comment réengager les banques, les ministères des Finances et le système financier en général en jouant un rôle nettement plus actif en matière de création d'emplois, de promotion du développement et de maintien de la stabilité financière. Alice Amsden décrit le rôle clé joué par les banques d'investissement dans les processus d'industrialisation réussis tels que ceux opérés en Corée, à Taiwan, en Malaisie, au Brésil, en Argentine, etc. en mobilisant et en dirigeant l'épargne vers des secteurs industriels clés, en particulier les secteurs spécialisés dans l'export.⁷ Dans bon nombre de cas, les banques centrales étaient ici un élément clé de l'appareil gouvernemental et assumaient une fonction de soutien en maintenant des taux d'intérêts faibles, en continuant à contrôler les capitaux pour contribuer à la stabilisation des taux de change à des niveaux compétitifs, et parfois en proposant des prêts directs à des fins privilégiées.

Nous devons pourtant avoir conscience des insuffisances et des excès de certaines de ces approches dans certains pays. Ainsi que le décrit Amsden, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de contrôle transparents, responsables et efficaces pour garantir que ces institutions financières axées sur le développement ne contribuent pas à l'instabilité macroéconomique, à l'inefficacité ou à la corruption financière ou politique.

- Quelles alternatives concrètes en termes de politiques et de structures financières peuvent contribuer à promouvoir un meilleur accès au crédit pour les petites entreprises et les ménages pauvres ainsi qu'un investissement accru pour générer des emplois ?
- Quelles sont les contraintes institutionnelles et structurelles dans le système financier qui empêchent le secteur de faciliter l'investissement, la croissance et, en retour, de meilleures opportunités d'emploi ?
- Quels sont les déterminants de l'investissement ? Existe-t-il un lien explicite entre les variables financières et l'activité économique réelle dans le pays ?

Une approche importante propose de combiner les ressources à la disposition des entreprises financières du secteur formel et des institutions financières du gouvernement telles que la banque centrale aux expériences des institutions de microcrédit en termes d'accès, d'innovation et de prêt. La littérature propose plusieurs manières de procéder à cette fin, qui ont d'ailleurs été appliquées dans la pratique, bien qu'uniquement à échelle réduite. On retrouve parmi les plus prometteuses des solutions impliquant des programmes dans lesquels

⁷ Amsden, Alice; *The Rise of the Rest: Challenges to the West from late-Industrializing Economies*. (Oxford: Oxford University Press, 2001).


les institutions du secteur formel comme les banques commerciales ou les banques centrales prennent position au sein d'institutions financières coopératives, de microcrédit et autres institutions financières axées sur le développement, soit en leur prêtant des fonds, soit en prenant des participations dans ces institutions. Pour être fructueux, ces programmes s'accompagnent généralement de règles et de subventions dans le but d'inciter les institutions du secteur formel à étendre le crédit à ces petites institutions qui prêtent en retour aux pauvres et/ou aux petits emprunteurs affichant un bon potentiel.

Une autre option visant à générer suffisamment d'emprunts et d'investissements pour pouvoir instaurer du changement consiste à mettre en place des *institutions bancaires de développement* qui prennent directement position auprès des emprunteurs finaux engagés dans des activités qui vont générer un nombre important de bons emplois et une forte valeur ajoutée, et contribuer ainsi à la transformation structurelle de l'économie. Le gouvernement de Madagascar envisage une telle approche.

Enfin, les banques centrales jouaient auparavant un rôle nettement plus important que de nos jours en soutenant les objectifs de développement économique à plus long terme. Cette tendance concerne tant les pays en développement que les pays aujourd'hui développés. En leur qualité d'agents du développement, les banques centrales ont acquis des obligations à long terme en vue de développer l'infrastructure ; elles ont maintenu et géré des plafonds différentiels pour les taux d'intérêts afin de soutenir les secteurs favorisés comme le logement dans bon nombre de pays développés ; elle ont utilisé leur escompte officiel en faveur d'institutions de prêt spécialisées comme les institutions asiatiques de microcrédit ; et elles ont proposé des services financiers efficaces, voire subventionnés, pour les institutions spécialisées jouant des rôles sociaux importants. Ces politiques n'ont pas toujours porté leurs fruits, mais lorsqu'elles sont soigneusement planifiées et accompagnées de mesures de contrôle et de protection, elles peuvent jouer un rôle important en termes de mobilisation et de redéploiement des finances dans une perspective de développement. Ainsi le soutien apporté par la banque centrale à la Grameen au Bangladesh et aux banques rurales de développement en Indonésie a été très positif puisqu'il a permis de proposer des prêts aux habitants des zones rurales et de fournir des services financiers (cf. Banque asiatique de développement 2000 dans l'Encadré ci-dessous). Par ailleurs, les banques centrales ont réussi à gérer des fonds émanant du gouvernement central et à proposer des prêts en retour aux IMF et autres institutions engagées dans l'activité de prêt aux entreprises rurales et petites entreprises.

La mise en œuvre d'une stratégie de promotion du crédit requiert inéluctablement la présence d'institutions – publiques et privées – familières de l'économie et du contexte local, et disposant des incitations et des procédures de gestion qui permettent de prendre des décisions précises.

Article de référence sur les politiques financières en faveur de la création d'emplois :

 Epstein, G. «Rethinking Monetary and Financial Policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction», *Document de travail de l'Emploi n° 37* (BIT, Genève, 2009)



Exemples d'études sectorielles à caractère financier

- 📖 Epstein G. and J. Heintz, 2006, Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana, *Political Economy Research Institute Working Paper 113*, University of Massachusetts at Amherst
- 📖 Epstein, Gerald. 2007. 'Central banks as agents of employment creation.' In J.A. Ocampo and K.S. Jomo, eds. *Towards Full and Decent Employment*. London and New York: Zed Books, pp. 92–122.
- 📖 Heintz, James. 2008a. 'Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality'. Préparé en vue de l'atelier de l'OIT, Turin, 16–17 déc.
- 📖 Pollin, R., M. Githinji and J. Heintz (2008), *An Employment-Targeted Economic Program for Kenya*. Aldershot and Northampton: Elgar.
- 📖 Asian Development Bank 2000. *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific*, ADB.
- 📖 Microfinance and public policy. Outreach, performance and efficiency. Cet ouvrage invite les organismes d'aide et les gouvernements à considérer l'efficacité comme un critère solide et fiable sur lequel appuyer leurs décisions quant au maintien ou à l'interruption de l'aide apportée par les institutions de microfinance (IMF).
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091016/lang-en/index.htm
- 📖 Atieno, Rosemary. 2001. 'Formal and informal institutions' lending policies and access to credit by small-scale enterprises in Kenya: an empirical assessment.' AERC Research Paper 111, Nairobi: African Economic Research Consortium.
- 📖 Gender access to credit under Ghana's financial sector reform: a case study of two rural banks in the Central Region of Ghana - [pdf] - 2001 - *IFLIP Research Paper 01-4*, BIT : Genève
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041870.pdf
- 📖 Financial intermediation for the poor: credit demand by micro, small and medium scale enterprises in Ghana: a further assignment for financial sector policy? - [pdf] - 2002 - *IFLIP Research Paper 02-6*, BIT : Genève
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041877.pdf
- 📖 Did financial sector reform result in increased savings and lending for the SMEs and the poor? - [pdf] - 2003 - *IFLIP Research Paper 03-7*, BIT : Genève
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_125600.pdf
- 📖 South African microinsurance case study - [pdf] - 2003 - *Social Finance Working Paper No. 33*, BIT : Genève
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117977.pdf
- 📖 The contribution of migrant organisations to income-generating activities in their countries of origin - [pdf] - 2008 - *Social Finance Working Paper No. 50*, BIT : Genève
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_106333.pdf
- 📖 Financial Arrangements in Informal Apprenticeships: Determinants and Effects - Findings from Urban Ghana (*Social Finance Programme Working Paper 49*).

5. Politiques commerciales et intégration régionale

Le commerce international et l'investissement étranger exercent d'importants effets sur l'emploi et les conditions de travail. Il est absolument crucial de bien comprendre ces effets pour formuler des politiques nationales efficaces en matière d'emploi dans le contexte actuel de la mondialisation, et pour identifier des politiques applicables à l'échelle internationale et susceptibles de faciliter la promotion de l'emploi. Trois thèmes centraux peuvent être étudiés :

Les effets du commerce sur l'emploi

Des outils spécialisés mis au point par l'OIT ont déjà été appliqués afin d'évaluer les effets du commerce et des investissements étrangers directs (IED) durant la crise économique et financière mondiale dans des pays tels que le Brésil, l'Égypte, l'Inde, le Libéria, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Des outils destinés à des pays spécifiques sont en cours d'élaboration pour le Bangladesh, le Bénin, l'Indonésie et le Guatemala.

Modélisation des effets du commerce et de l'investissement sur l'emploi.

Ce cours organisé sur le campus du CIF-OIT à Turin, Italie, s'adresse aux chercheurs et aux analystes du secteur des politiques de développement au sein des institutions gouvernementales et non gouvernementales et des organisations internationales. Il est dispensé en anglais.



Le degré de cohérence entre politiques de l'emploi et politiques commerciales

Présentent-elles des objectifs contradictoires ?

Les politiques commerciales soutiennent-elles la création d'emplois ?

Les politiques nationales visant à améliorer les gains produits par le commerce en matière d'emploi

Ce dernier thème peut s'articuler autour de trois principaux axes de recherche :

- Quelles mesures relatives aux compétences présentent un intérêt pour les industries d'exportation traditionnelles et non traditionnelles, notamment en vue de progresser sur l'échelle de valeur ajoutée ?
- Comment améliorer l'environnement propice aux entreprises et la capacité productive de celles-ci en vue de maximiser les gains produits par le commerce en terme d'emplois ?
- Comment améliorer la diversification économique afin de réduire la vulnérabilité des marchés du travail aux chocs externes ?

Outils et Ressources clés

- 📖 BIT. 2004. Une mondialisation juste : Créer des opportunités pour tous Rapport final de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève).
- 📖 Centre international de formation de l'OIT. 2010. ITC-ILO capacity building on international trade and labour markets. <http://sdti.iticilo.org/trade/trade-and-lm-course-flyer-may-2010>
- 📖 Jansen, M. et E. Lee, 2007, Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politiques. Étude conjointe OIT-OMC (Genève, OIT/OMC)
- 📖 Voir également http://www.ilo.org/employment/Areasofwork/lang—en/WCMS_151385/index.htm au sujet de l'assistance technique dans le domaine commercial.
- 📖 Compétences en matière de commerce et de diversification économique (Skills for Trade and Economic Diversification, STED) – l'OIT a mis au point un outil analytique qui offre des conseils pour la conception des politiques stratégiques du domaine de l'enseignement et de la formation qui contribuent au développement commercial et à la diversification économique et encouragent la création d'emplois décents. <http://www.ilo.org/trade>
- 📖 Jansen M., R. Peters & J. M. Salazar-Xirinachs (2011), *Trade and Employment: From Myths to Facts*, Genève : Bureau international du Travail. http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang—en/index.htm





Exemples d'études nationales

- 📖 Das, D. K. (2008), Trade liberalization, employment, labour productivity, and real wages: a study of the organized manufacturing industry in India in the 1980s and 1990s. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- 📖 Pali, A. (2008) Evolution of global production systems and their impact on employment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

6. Mobilité de la main-d'œuvre et migration pour raisons professionnelles

La migration relève du domaine du marché du travail et du travail décent, et de ce fait les politiques doivent s'appuyer sur une évaluation appropriée de la demande en travailleurs migrants sur le marché du travail à court et à long terme ; de la même manière, elles doivent également s'appuyer sur une analyse des implications du processus de migration de la main-d'œuvre.

À quel point un gouvernement peut-il efficacement influencer les processus de migration en appliquant des règles juridiques et des mesures politiques ?

On relève deux types de migrations pour raisons professionnelles :


1. La **migration interne** : migration rurale-urbaine/urbanisation/migrations saisonnières internes pour raisons professionnelles. Quelles sont les tendances en matière de migration interne ? Exercent-elles un impact significatif sur l'offre de travail ? Sur les revenus des travailleurs ? Concernant la migration saisonnière, doit-on mettre en place des politiques conçues pour répondre à ses spécificités ?
2. L'**émigration** : l'émigration pour raisons professionnelles contribue à satisfaire la demande de travail et, par conséquent, la croissance, dans les pays de destination. Dans les pays pourvoyeurs, l'émigration réduit les pressions du marché du travail, génère des rapatriements de fonds et aide à acquérir des compétences.

La migration peut être de différentes natures : migration permanente (implantation), migration de retour (un aller pour la migration puis le retour) ou migration circulaire (mouvements transfrontaliers temporaires à caractère répétitif, formel ou informel, généralement pour raisons professionnelles, et impliquant les mêmes migrants). La migration circulaire présente des bénéfices potentiels à long terme comme le brassage des compétences et l'échange technologique, mais également une perte permanente de travailleurs présentant des compétences essentielles, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.

- Comment la politique publique peut-elle assurer la protection des travailleurs migrants et de leurs conditions de travail ?
- Comment peut-on maximiser les bénéfices de la migration – bénéfices pour les pays receveurs, bénéfices pour les pays pourvoyeurs au travers des rapatriements de fonds, ré-importation des compétences et possibilité de contrats commerciaux ?
- Comment gérer au mieux le coût de la migration, par ex. la fuite des cerveaux ?

Un principe décisif réside dans la nécessité de s'écarter des politiques en matière d'« émigration » ou d'« emploi à l'étranger », et d'adopter une politique migratoire inclusive et transparente qui assure une protection égale aux travailleurs nationaux et étrangers conformément aux normes internationales. Le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre se présente comme une ressource précieuse à cet égard.

Exemples d'études sur la migration

-  Wickramasekara P. (2011), Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?, Global Union Research Network Working Paper No. 15, Genève : BIT.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_83%20engl.pdf.
-  Wickramasekara P. (2011), Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices, Cahiers des migrations internationales n° 108, BIT : Genève.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_198_engl.pdf. Passe en revue les cadres politiques sur la migration en Asie du Sud et leurs implications en termes de gouvernance de la migration, protection des travailleurs migrants et maximisation des bénéfices de la migration en termes de développement.
-  Ghoneim A.F., Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt, Cahiers des migrations internationales n° 106, BIT : Genève.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp106.pdf>.
-  Samra M. A., *L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement*, Cahiers des migrations internationales n° 105, BIT : Genève.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp105f.pdf>.
-  Boukha-Hassane R., Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement : le cas de l'Algérie, Cahiers des migrations internationales n° 104, BIT : Genève. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp104f.pdf>
-  Khachani M., *Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc*, Cahiers des migrations internationales n° 103, BIT : Genève.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp103f.pdf>.
-  Boubakri H., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de la Tunisie*, Cahiers des migrations internationales n° 102, BIT : Genève.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp102f.pdf>.
-  Coxhead I. and al. (2010), Getting to work, UNDP: Hanoi.
-  Dang Nguyen Anh (2008), Labour migration from Viet Nam: Issues of policy and practice, ILO: Bangkok. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf. Le document examine les nouveaux enjeux qui vont contribuer à améliorer la gestion de la migration de main-d'œuvre issue du Viet Nam dans le contexte des politiques historiques. Il se concentre sur les nouveaux enjeux du domaine politique et pratique associés à l'exportation de main-d'œuvre entre le Viet Nam et l'étranger.
-  OCDE (2011), Labour migration trends and policies in South Africa, Paris: OCDE. Luthria M. (2011), Labor Mobility for the Poor: Is it Really Possible?, Economic Premise No. 45, Washington DC: Banque mondiale. <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465688.pdf>. Cette note explique comment concevoir et mettre en œuvre un programme de migration qui bénéficie tant aux pays receveurs qu'aux pays pourvoyeurs.

7. La réglementation du marché du travail

L'adoption de lois et de réglementations nationales dans le domaine du travail sont des instruments importants pour mettre en œuvre les normes internationales du travail, garantir le travail décent et promouvoir l'état de droit. Dès lors qu'elle régit des relations professionnelles et sectorielles en constante évolution, la législation du travail est régulièrement soumise à des évaluations et des réformes. L'évolution des tendances dans le domaine économique et technologique ainsi que la mondialisation de l'économie ont suscité une progression des échanges internationaux entre les pays, avec des niveaux distincts de protection sociale et de l'emploi. C'est sur cette toile de fond changeante que le rôle de la législation du travail a été remis en question, en particulier du point de vue du rapport entre la protection des travailleurs et la coopération internationale, et un consensus commence à se dessiner quant au caractère essentiel d'un cadre réglementaire pour établir une mondialisation équitable et durable à long terme, tant sur le plan social que sur le plan économique. Un tel cadre doit au moins inclure l'ensemble des droits et principes énoncés dans les Conventions fondamentales de l'OIT.



La réglementation du marché du travail est l'un des sujets les plus controversés et source de discordes au niveau national. Beaucoup considère la réglementation comme une garantie de conditions d'emploi équitables, tandis que d'autres y voient un obstacle à la croissance de l'emploi formel. La réglementation du marché du travail a pour objectif d'améliorer la protection des travailleurs, mais elle peut générer des résultats contraires, même pour les travailleurs qu'elle est censée protéger. Toutefois, la plupart des débats autour des effets de cette réglementation ne sont pas résolus ; les pays peuvent de ce fait choisir de mener des recherches empiriques pour mieux connaître la situation nationale, dès lors qu'il est nécessaire d'adopter une approche complète portant sur l'ensemble des cadres institutionnels et politiques ainsi que sur leurs interactions.

Exemples d'études sur la réglementation du marché du travail


-  Note d'information de Dialogue n° 3 (Septembre 2011) - La législation de protection de l'emploi à l'épreuve de la crise économique. Une revue globale de la réglementation des licenciements collectifs pour motifs économiques.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172298.pdf
 Cette note présente les principaux aspects de la réglementation des licenciements collectifs pour motifs économiques dans plus de 125 pays, ainsi que les réformes intervenues pendant la période de 2008-2011. Y sont examinées les dispositions législatives nationales réglementant les sept thématiques de la législation de protection de l'emploi (LPE).
-  What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies, Document de travail de l'Emploi n° 67, Secteur de l'Emploi, BIT : 2010
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_150629.pdf
-  Is Asia adopting flexicurity?: A survey of employment policies in six countries, Economic and Labour Market Paper 2008/4, 2008
<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm08-4.pdf>
-  Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security?: Tackling the "flexicurity" oxymoron, Document de travail de l'Emploi n° 15, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_105102.pdf
-  Labour market regulation and economic performance: a critical review of arguments and some plausible lessons for India, Economic and Labour Market Paper 2008/1, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113926.pdf
-  La sécurité du marché du travail : comment conjuguer flexibilité et sécurité pour l'emploi décent, Cahiers de l'économie et du marché du travail 2008/2, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113924.pdf
-  Why labour market regulation may pay off: worker motivation, co-ordination and productivity growth, Economic and Labour Market Paper 2007/4, 2007
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113903.pdf
-  Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia . Alternative considerations, Employment Strategy Paper 2006/1, 2006
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/documents/publication/wcms_114025.pdf
-  Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt, Employment Strategy Paper 2005/10, 2005
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114145.pdf
-  Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programmes and impacts: a comparative study in the framework of the global employment agenda, Employment Strategy Paper 2004/13, 2004
http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114302.pdf

8. Compétences, employabilité et technologie

Dans le domaine du développement des ressources humaines, un certain nombre de thèmes centraux peuvent être analysés de manière approfondie afin de documenter une politique nationale de l'emploi ; par exemple :

- Fournir une évaluation globale des besoins en matière de compétences (par niveau d'instruction et de formation, par principaux secteurs de l'économie)
- Décrire les politiques, systèmes et lois nationaux/nationales en matière d'enseignement et de formation, y compris les apprentissages formels et informels, et évaluer l'efficacité des mécanismes de coordination interministériels qui relient l'éducation au marché du travail.
- Décrire le mode de financement des systèmes de développement des compétences, en incluant les prélèvements au titre de la formation et les autres contributions émanant de l'employeur, et les systèmes exploités afin de superviser les résultats au terme de la formation, pour ce qui concerne la satisfaction par rapport à l'emploi et la satisfaction de l'employeur.
- Évaluer la disponibilité des informations pertinentes sur le marché du travail.
- Évaluer la qualité de l'enseignement et de la formation (institutions formelles, apprentissage, enseignement et formation continus, incitations en faveur de partenariats publics-privés pour l'apprentissage sur le lieu de travail, formation professionnelle en faveur d'initiatives de promotion de l'emploi).
- Évaluer l'accès à la formation de qualité en zone rurale.
- Compétences pour les jeunes : évaluer les besoins spécifiques des jeunes en termes d'enseignement et de formation professionnels.
- Compétences requises pour les emplois verts : évalue les compétences requises pour exercer des emplois plus écologiques et répondre à la demande en nouveaux emplois verts dans la transition vers une économie plus sobre en carbone, et pour gérer la question du changement climatique.
http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_141062/lang--fr/index.htm
- Compétences en matière de commerce et de diversification économique : identifier les secteurs potentiels de croissance et les pénuries de compétences ainsi que les problèmes rencontrés avec le système actuel de formation et d'instruction qui empêche le développement de ces secteurs. Identifier comment le développement des compétences et de l'entreprise peut encourager le commerce et la diversification économique.

Exemple:

 Skills for green jobs in Brazil (2010), Département des compétences et de l'employabilité.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_142300.pdf

9. L'économie informelle : vers la formalité

Les domaines à explorer pour opérer la transition vers une économie formelle, composante clé des politiques nationales de l'emploi, s'étendent de la compréhension du fonctionnement/processus décisionnel des unités de l'économie informelle (en termes de gestion du risque, liens avec l'économie formelle/économie mondiale, protection sociale de leurs membres, formalisation, bénéfices des politiques publiques, etc.) à la création d'un profil de travailleurs de l'économie informelle.



Exemples de rapports sur l'économie informelle

- 📖 The informal sector in Mongolia, by Elizabeth Morris, ILO, East Asia Multidisciplinary Advisory Team, Bangkok, 2001.
- 📖 A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, Budapest: BIT, 2010. Anglais
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167170.pdf
- 📖 A study on informal apprenticeship in Malawi - [pdf],
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf,
 Secteur de l'Emploi - Employment Report No. 9
- 📖 Statistics Office and IRD (2010), Dynamics of the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City 2007–2009; Main findings of the Household business & Informal sector survey (HB&IS).
- 📖 Cling J-P., M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2010), The informal economy in Viet Nam, background paper for the NEP development process in Viet Nam, BIT : Hanoi.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171370.pdf
- 📖 Research of informal employment in Viet Nam current situation and solution – Discussion Paper, Hanoi Economics University -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171762.pdf

10. Les jeunes



Dans de nombreux pays, l'emploi des jeunes est un enjeu majeur qui requiert une analyse approfondie afin de façonner la meilleure réponse politique qui soit. Dans pareilles circonstances, une étude spécifique sur les jeunes peut être mandatée. Cette étude doit ensuite permettre aux décideurs de définir des cibles d'emploi par tranche d'âge et concevoir des interventions politiques spécifiques.

Afin d'avoir accès aux termes de référence génériques en matière de conduite d'une analyse nationale du marché du travail des jeunes, consulter la plate-forme de partage de connaissances sur l'emploi des jeunes à l'adresse <https://papyrus.ilo.org/YE>.



© OIT/K. Gashdy

Exemples d'études sur les jeunes

-  Krstic G. and V. Corbanese (2009), In search of more and better jobs for young people in Serbia by, ILO, Budapest, http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/more_better_jobs_serbia.pdf
-  Dang Nguyen Anh, Le Bach Duong and Nguyen Hai Van (2005), Youth employment in Viet Nam: characteristics, determinants and policy responses, Employment Strategy Paper 2005/9, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114146.pdf
-  Traoré F. (2005), *Chômage et conditions d'emploi des jeunes au Mali*, Employment Strategy Paper 2005/8 - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114147.pdf
-  Denu B., A. Tekeste and H. van der Deijl (2005), Characteristics and determinants of youth unemployment, underemployment and inadequate employment in Ethiopia, Employment Strategy Paper 2005/7, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114148.pdf
-  *Chômage et employabilité des jeunes au Maroc*, Cahiers de la stratégie de l'emploi 2005/6 - [pdf 501 KB] - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114149.pdf - Nourredine El Aoufi et Mohammed Bensaïd
-  *Caractéristiques et déterminants de l'emploi des jeunes au Cameroun*, Cahiers de la stratégie de l'emploi 2005/5 - [pdf 445 KB] - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114150.pdf - Gilles Bertrand, Njike Njikam, Roland Marc Lontchi Tchoffo et Violet Fotzeu Mwaffo
-  Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Sierra Leone - [pdf 958 KB] http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_149932/index.htm, Employment Sector - Employment Report No. 8
-  Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Liberia - [pdf 654 KB] http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144385/lang--en/index.htm, Employment Sector - Employment Report No. 7
-  *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperación del empleo juvenil*, 2010, Document de travail de l'Emploi n° 71. ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149679.pdf
-  School-to-work transition: evidence from Nepal, 2008, Employment Working Paper No. 10, ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_105078.pdf
-  The socio-economic integration of Mozambican youth into the urban labour market: the case of Maputo, 2007, ILO http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/stat/ses/docs/youth_moz_en.pdf

11. Le genre


Les femmes représentant une part de plus en plus significative de la main-d'œuvre, il est crucial que les cadres proposés soient sensibles au genre, tout en promouvant l'égalité et l'équité dans le monde du travail. Les questions suivantes peuvent être utiles pour l'intégration de la dimension de genre dans l'analyse du marché du travail, pour l'identification des principaux défis à relever et pour la conception des politiques de l'emploi:

1. Quelles sont les disparités entre hommes et femmes au niveau des tendances sur le marché du travail ?




2. Quels sont les principaux obstacles rencontrés par les personnes touchées par le chômage, le sous-emploi, l'informalité et la vulnérabilité lorsqu'elles souhaitent accéder à des emplois et des opportunités de revenus en plus grand nombre et de meilleure qualité ?
3. Quel(-le)s sont les lois, politiques et programmes clés mis en œuvre pour remédier aux écarts entre hommes et femmes et aux autres disparités fondées sur la discrimination ? Existe-t-il des dispositions légales pouvant faire obstacle à l'accès à l'emploi pour certains des groupes sociaux touchés par un taux de chômage élevé ? Certaines lois sont-elles discriminatoires au regard du droit à la propriété et de l'héritage de biens, ainsi qu'en termes d'accès aux services financiers, par exemple ?
4. Quel est le niveau de réactivité des programmes actuels de promotion de l'emploi par rapport aux inégalités en milieu professionnel ?
5. Comment la politique de l'emploi peut-elle favoriser un accès plus équitable à l'éducation, à la formation et au développement des compétences, pour tous les groupes de travailleurs et en particulier pour les jeunes et les femmes ?
6. Pouvez-vous envisager la « discrimination positive » dans la politique de l'emploi pour remédier aux préjudices accumulés par certains groupes de travailleurs ?
7. Faut-il sensibiliser les acteurs clés du marché du travail afin qu'ils forment et recrutent des travailleurs sans agir de façon discriminatoire à l'égard de certains groupes sociaux ?
8. Quels seraient les principaux indicateurs clés du marché du travail qui permettraient de suivre la progression vers la suppression de certaines disparités et inégalités sur le marché du travail ?

Exemples d'études nationales sur le genre

 Ouattara Mariamé (2007), *Integration des questions genre dans la politique de l'emploi et son plan d'action au Burkina Faso*, étude de fond non publiée associée au débat politique sur la PNE, Ouagadougou. Accessible via la base de données du BIT sur la PNE (à venir).



Outil d'intégration de la problématique du genre

 Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, 2009
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang—en/index.htm?ssSourceSiteId=employment
Propose des méthodes novatrices pour intégrer la problématique du genre aux différents stades de l'analyse de la chaîne de valeur, consolider les liens essentiels à l'égalité des genres et promouvoir des stratégies de croissance et de développement durables en faveur des pauvres.





12. Groupes vulnérables et discrimination sur le marché du travail

Une étude de la situation de l'emploi des groupes de population vulnérables peut aider à hiérarchiser les politiques et les interventions politiques cibles. Cette démarche peut s'opérer en amont de l'exercice de définition des priorités si la situation de certains groupes est déjà bien connue et les enjeux bien identifiés, ou en aval si leur identification résulte des connaissances ainsi générées.

Les personnes handicapées, les minorités ethniques et les peuples tribaux et indigènes sont confrontés à des enjeux particuliers sur le marché du travail ; de ce fait, des connaissances précises peuvent s'avérer nécessaires afin de formuler des réponses appropriées et mieux les cibler.

Outils du BIT sur les travailleurs en situation de handicap



-  Le droit des personnes handicapées au travail décent, Arthur O'Reilly, 2007, BIT - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091965.pdf
-  Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation - Guidelines, 2007 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf) and online guide pour les formateurs, 2011 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_162169.pdf).
-  Moving towards disability inclusion, 2011. Cette publication examine au travers d'une série d'études de cas comment intégrer le handicap aux politiques, lois, services et programmes, et elle présente les éléments essentiels à une croissance durable et inclusive des sociétés. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf
-  Guide de ressources sur le handicap. <http://www.ilo.org/public/french/support/lib/resource/subject/disability.htm>

3

13. Emplois verts

Les emplois verts sont définis comme des emplois qui apportent une contribution substantielle à la préservation ou au rétablissement de la qualité de l'environnement. Certains emplois verts sont concentrés dans les activités de base des industries vertes. On observe toutefois un besoin et potentiel considérables afin de transformer les emplois existants en emplois plus écologiques qui présentent les plus fortes implications sur le marché du travail.

La transformation vers une économie verte va se répercuter sur l'emploi de diverses manières : de nouveaux emplois seront créés tandis que d'autres, notamment dans les secteurs à forte intensité de carbone, seront remplacés voire éliminés et de nombreuses professions seront redéfinies au travers de nouveaux profils et nouvelles compétences.

La recherche menée sur ce thème doit chercher à définir dans quelle mesure la transition vers une économie durable et sobre en carbone va affecter l'emploi, et notamment les mouvements sous-jacents de l'emploi. Elle doit en outre révéler les connaissances dont nous disposons déjà quant à la future demande en compétences sur un plan durable au niveau national.

Définition des emplois verts selon l'OIT










On parle d'emplois verts lorsque des emplois contribuent à réduire l'impact néfaste sur l'environnement aboutissant à des entreprises et des économies durables du point de vue environnemental, économique et social. Plus précisément, les emplois verts sont des emplois décents qui contribuent à :

- ▶ diminuer la consommation d'énergie et de matières premières
- ▶ réduire les émissions de carbone dans l'économie
- ▶ minimiser toutes les formes de déchets et de pollution et minimiser toutes les formes de déchets et de pollution et
- ▶ protéger et restaurer les écosystèmes

Source : <http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/lang-en/index.htm>



Principaux outils et ressources sur les Emplois verts

-  **Publications du BIT sur les Emplois verts** : Compilation par ordre chronologique des ouvrages, brochures, synthèses, rapports, documents de recherche, documents de travail, etc. qui ont été publiés par les différents départements de l'OIT sur des sujets tels que le changement climatique, la protection de l'environnement et les emplois verts.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_159684.pdf
-  **Exemple d'étude pays** : Estimating green jobs in Bangladesh, 2010. Ce rapport reprend les grandes conclusions d'une vaste étude sur la portée et la distribution des emplois verts dans l'économie du Bangladesh.
http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS_159433/lang--en/index.htm
-  **Practitioner's guide: Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries**. Ce guide présente des solutions pratiques pour remédier au manque d'information quant aux répercussions de la transition vers une économie durable et sobre en carbone, et notamment les mouvements sous-jacents de l'emploi.
http://www.ilo.org/global/publications/books/forthcoming-publications/WCMS_153458/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=empent
-  BIT. 2007. *Le travail décent au service du développement durable - le défi du changement climatique*. Document du Conseil d'administration GB.300/WP/SDG/1 300e Session (Genève).
-  —. 2008. *Incidence des changements climatiques sur l'emploi et le marché du travail*. Document du Conseil d'administration GB.303/ESP/4 303e Session (Genève).
-  —, PNUE, OIE, CSI. 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world (The Green Jobs Report)* (Genève).
-  Pour des sessions de formation sur le thème des emplois verts au Centre international de formation de Turin, Italie, consulter la page
<http://greenjobs.itcilo.org/>

D. Examen des programmes et projets existants, en incluant un état des lieux des initiatives bilatérales et multilatérales

Tout effort visant à bien cerner la situation de l'emploi d'un pays donné doit débiter par un état des lieux de l'ensemble des programmes et projets liés à l'emploi, mais cette vision globale des interventions nationales en matière d'emploi fait souvent défaut. Ces programmes et projets regorgent de connaissances utiles et nécessaires pour formuler une politique de l'emploi.

Une fois que l'équipe chargée de préparer la PNE a inventorié l'ensemble des programmes et projets en matière d'emploi en cours dans un pays, l'analyse critique de ces projets et programmes peut s'appuyer sur des évaluations déjà menées ; en l'absence de telles évaluations, il peut toutefois être nécessaire de constituer la base de connaissances qui servira de référence aux décideurs politiques dans le cadre de l'élaboration de programmes et de politiques efficaces. Il convient ici de répondre aux interrogations suivantes :

- Ces projets et programmes sont-ils menés à la bonne échelle ?
- Sont-ils bien adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires visés ?
- Atteignent-ils les objectifs fixés ?
- Sont-ils conduits efficacement ?
- Quelles peuvent être les modifications requises pour répondre dûment aux besoins en matière d'emploi ?

En répondant à ces questions, il est probable que l'on identifiera un certain nombre d'actions en cours qui sont décousues ou isolées et dont l'inefficacité a été démontrée en raison de l'incohérence de leur mise en œuvre ou du gaspillage des ressources financières. Durant la phase de définition des priorités, cette analyse sera particulièrement utile afin de déterminer comment substituer à ces initiatives un ensemble intégré et plus stratégique d'interventions (voir Chapitre 4 – Définir les priorités).

Les projets et programmes en matière d'emploi sont principalement articulés autour des quatre axes ci-dessous :

- Le soutien aux entreprises publiques et privées (coopératives comprises) et aux microentrepreneurs ;
- L'emploi des jeunes (développement des compétences, esprit d'entreprise, etc.) ;
- La formation, y compris pour les groupes vulnérables ;
- Les programmes de création directe d'emplois.

Exemples d'évaluations menées sur des projets dédiés aux jeunes

1. Apprenticeship Training Programme and Entrepreneurial Support for Vulnerable Youth in Malawi (TEVETA and the World Bank).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/teveta.htm>
2. Evaluating the Impact of an Entrepreneurship Programme for Adolescent Girls in Tanzania "Empowerment and Livelihood for Adolescents" (BRAC and University College London).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/brac.htm>
3. The Youth Venture Initiative: Harmonized Programmes for Economic Opportunities (Streetkids International and the Swiss Agency for Development).
<http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/ski.html>

Les liens ci-dessus proposent des résumés des évaluations (en anglais).

Liste-type de programmes et projets en matière d'emploi, répertoriés par grandes catégories

Intitulé du programme, années(s)	Organisme(s) exécuteur(s)	Groupe(s) cible(s)	Zone(s) géographique(s)	Nombre de bénéficiaires	Montant indicatif des dépenses annuelles (20xx-20xx)	Source(s) de financement
Formation professionnelle						
Soutien aux entreprises (publiques, privées, coopératives) et aux microentrepreneurs						
Création directe d'emplois						
Intermédiation sur le marché du travail						


Remarque : ces catégories sont proposées à titre indicatif et peuvent être adaptées en fonction des circonstances nationales.



E. Examen du cadre institutionnel et audits institutionnels

Les administrations du travail⁸ doivent trouver comment redéfinir leurs stratégies en termes d'organisation et d'intervention de façon à pouvoir mieux répondre à la complexité accrue de la réalité de l'emploi. Les conditions dans lesquelles elles opèrent ont des implications évidentes pour la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Ainsi pour définir des objectifs techniquement réalisables, il peut être utile d'évaluer le mode d'organisation et de gestion de l'institution au moment de recueillir les connaissances nécessaires à la formulation des politiques de l'emploi.

Exemple d'étude sur les institutions du marché de l'emploi

 D'Souza, E. (2008) Labour market institutions in India: their impact on growth and employment. ILO Asia-Pacific Working Paper Series. <http://www.iimahd.ernet.in/assets/upload/faculty/errolpdf5.pdf>

Examen du ministère de l'Emploi

- Évaluer les besoins financiers, organisationnels et humains du ministère de l'Emploi dans le cadre de la planification des politiques, la gestion et la délivrance des services.
 - ▶ Évaluer la disponibilité des équipements de base
 - ▶ Évaluer les capacités et les besoins en termes de formation du personnel en place, de renforcement des capacités, de réformes organisationnelles et de recrutement de nouveaux employés
- Dresser un état des lieux du cadre institutionnel et des mécanismes de coordination des politiques et des programmes en matière d'emploi
 - ▶ Analyser le rôle et les responsabilités des institutions œuvrant dans le domaine de l'emploi, tant au niveau national que local, en incluant les mécanismes de coordination, et indiquer les forces et les faiblesses
 - ▶ Passer en revue la situation de l'administration du travail dans le pays afin de suggérer des interventions qui vont contribuer à l'établissement d'un système d'administration du travail proactif, disponible, efficace, impartial et axé sur les services.
 - ▶ Évaluer le rôle et les fonctions des services publics de l'emploi (voir section suivante).
 - ▶ Évaluer le rôle et l'implication des partenaires sociaux dans la conception, le contrôle et l'évaluation des politiques et programmes en matière d'emploi
 - ▶ Identifier dans quelles mesures les organisations non gouvernementales, et notamment les associations dédiées aux jeunes, aux femmes ou aux personnes handicapées, participent au processus, et déterminer s'il existe une instance gouvernementale spécifique qui soutienne leur travail et veille à ce que les décisions du gouvernement tiennent compte de leurs préoccupations.

⁸ La Convention (n°150) de l'OIT définit l'administration du travail comme « les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail » et entend au sens de système d'administration du travail « tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail — qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration — ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations ».



- ▶ Énoncer de manière concise les principaux problèmes pertinents en matière d'emploi répertoriés grâce à l'analyse du cadre institutionnel et des mécanismes de coordination dans votre pays.



Un Guide sur une sélection de systèmes d'inspection du travail (en particulier au regard de la Sécurité et Santé au Travail)

📖 Cette publication (« Guide to Selected Labour Inspection Systems ») s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche dans le domaine de l'administration et de l'inspection du travail mené par le Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) de l'OIT afin de mieux comprendre le fonctionnement des divers systèmes à travers le globe. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_160576.pdf



Encadré 3.5 Audit institutionnel du ministère de l'Emploi - le cas du Burkina Faso

Le contexte : un ministère de l'Emploi en place depuis peu, chargé de mettre en œuvre une politique nationale de l'emploi requérant tout un éventail d'interventions politiques intégrées.

D'importants progrès ont été réalisés au Burkina Faso en termes de reconnaissance du rôle de l'emploi dans le processus de développement, et une politique nationale de l'emploi a été adoptée en 2008 conjointement à un plan d'action opérationnel. Suite à l'adoption de la PNE, le gouvernement se devait en priorité de concrétiser les engagements qu'il avait pris dans le domaine de l'emploi. Cependant, renforcer l'environnement institutionnel et les capacités de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation de la PNE demeurait un enjeu fondamental pour atteindre les objectifs en matière d'emploi.

La PNE se présente comme une première tentative d'établissement d'un cadre conceptuel et pratique visant l'ensemble des interventions nationales en faveur de l'emploi. Elle ne se limite pas aux programmes délivrés par le ministère de l'Emploi et regroupe des politiques, programmes et institutions divers qui influencent la demande et l'offre de main-d'œuvre ainsi que le fonctionnement du marché du travail. Elle englobe une série d'interventions multidimensionnelles qui entendent placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales. La démarche implique un dialogue continu avec les ministères sectoriels ainsi que celui de l'économie et des finances et, de ce fait, un nouveau rôle central pour le ministère de l'Emploi qui va diriger et contrôler les résultats en matière d'emploi.

Ajoutons que le ministère de l'Emploi est en place depuis peu, ce qui rend d'autant plus difficile la gestion de cette première PNE du genre au Burkina Faso. En 2006, le ministère de la Jeunesse et de l'Emploi a été établi distinctement du ministère en charge du travail et de la sécurité sociale ; il ne dispose que de peu de ressources humaines et il a été mal armé pour faire face à la nature transversale de la PNE.

Mener un audit institutionnel pour identifier les aspects à traiter en vue d'atteindre les objectifs de la PNE

C'est sur cette toile de fond que le ministère de l'Emploi a sollicité le soutien de l'OIT afin de mener un audit institutionnel du ministère concernant sa capacité à mettre en œuvre la PNE et agir efficacement dans le cadre du processus de formulation de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Un rapport a été soumis sur la base de la documentation de l'administration du travail et des consultations et entretiens menés avec les structures concernées. Les objectifs étaient les suivants :

- ▶ Analyser la situation actuelle de l'administration du travail, son rôle, les structures, fonctions, processus décisionnels et procédures qui lui sont propres, etc.
- ▶ Évaluer la cohérence et l'efficacité du fonctionnement interne de l'administration du travail
- ▶ Évaluer les synergies et la collaboration avec les parties prenantes concernées
- ▶ Évaluer la responsabilité de l'administration du travail par rapport aux attentes extérieures
- ▶ Identifier les obstacles, les contraintes et les défis

Le rapport conclut par des recommandations concrètes visant, *entre autres* à :

- ▶ Établir un organe institutionnel chargé de faciliter la coordination, les synergies et l'échange d'informations entre les principales parties prenantes dans le but de contribuer à l'objectif croisé de promotion de l'emploi
- ▶ Renforcer la propriété des objectifs de la PNE entre les parties prenantes, y compris aux niveaux décentralisés
- ▶ Définir clairement les rôles, mandats et responsabilités des nombreuses structures de l'administration du travail en termes de promotion et de création d'emploi (y compris l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi, le Fonds pour l'emploi, etc.)
- ▶ Relever les défis liés à la fragmentation du système d'information sur le marché du travail et à la définition peu claire des mandats et responsabilités entre les diverses structures chargées du contrôle des résultats en matière d'emploi
- ▶ Clarifier et finaliser l'adoption des statuts de certaines structures de l'administration du travail, dès lors que l'absence de statut formel restreint sévèrement leur rôle et leur degré d'implication dans le processus décisionnel.

Le rapport d'audit institutionnel a été examiné et validé en toute transparence lors d'une réunion interministérielle à laquelle ont également pris part les ministres de l'Économie et des Finances ainsi que des bailleurs de fonds, si bien que les recommandations tirées du dit rapport ont pu être financées grâce au budget national et aux fonds des bailleurs. L'implication des ministres de l'Économie et des Finances a en outre permis une meilleure harmonie entre le cycle de planification, de programmation et de budgétisation de l'administration du travail et les calendriers et procédures à plus large échelle établis au niveau national.

Certaines recommandations ont été mises en œuvre depuis l'audit institutionnel, à l'instar de la création par décret, en 2009, du Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFP), afin d'orienter et de coordonner le contrôle de la mise en œuvre de la PNE. Le CNEFP fait également fonction de cadre pour le dialogue sectoriel sur l'emploi dans le contexte de la Stratégie d'accélération de la croissance et du développement humains (SRP de 3^{ème} génération au Burkina Faso). Les cadres de dialogue sectoriels peuvent jouer un rôle déterminant dans le processus de SRP puisqu'ils assurent le contrôle des stratégies sectorielles et proposent des plans d'action ainsi que des moyens pour mener à bien ces plans. Le ministère de l'Emploi jouit ainsi d'une solide assise institutionnelle pour assurer un rôle de coordination et pour encourager la collaboration avec les autres ministères sectoriels, de même qu'avec d'autres parties prenantes nationales.

D'une manière plus générale, d'importantes recommandations tirées de l'audit ont été intégrées au budget de programmation du ministère de l'Emploi dans le but de bénéficier d'un financement au travers du budget national.

Source : E. d'Achon, Département des politiques de l'emploi, OIT.



Examen des systèmes d'information sur le marché du travail

Les systèmes d'Information et d'Analyse des données sur le marché du travail (IAMT) se composent de trois éléments clés : (1) la collecte et la compilation de données et d'informations ; (2) la capacité analytique et les outils ; et (3) les arrangements institutionnels et les réseaux. L'audit institutionnel du système d'information et d'analyse des données sur le marché du travail peut répondre aux questions suivantes :

- Établir un inventaire de la situation institutionnelle et opérationnelle des producteurs et utilisateurs d'informations sur le marché du travail, en incluant une analyse du degré d'intégration des statistiques du travail dans le plan directeur national de la statistique.
- Formuler des recommandations tendant à renforcer et mieux articuler la collecte, l'analyse et la diffusion des informations sur le marché du travail.
- Suggérer des interventions afin de (i) renforcer les capacités techniques et institutionnelles pour produire et analyser les informations sur le marché du travail, (ii) développer un système de gestion de base de données et (iii) identifier les indicateurs les plus pertinents en termes d'analyse et de prise de décision.



Principes directeurs

- ▶ Décrire les forces et faiblesses du système d'information sur le marché du travail et évaluer sa pertinence par rapport à la politique nationale de l'emploi
- ▶ Énoncer de manière concise les principaux problèmes répertoriés grâce à l'analyse du système d'information sur le marché du travail dans votre pays

Exemples de revues techniques et institutionnelles des systèmes d'information sur le marché du travail

- 📖 Projet RECAP (Amérique latine et Afrique de l'Ouest) - <http://recap.itscilo.org/fr/documentation-1/documents-des-activites-du-projet/activite-2> (français) <http://recap.itscilo.org/es/documentos/documentos-de-las-actividades-del-proyecto/actividad-2> (espagnol)
- 📖 Camara Z. (2008), *Etat des lieux des informations du Marché du travail au Mali*, Projet APERP/BIT.
- 📖 Zerbo, A. and G. Ganou (2008), *Etude diagnostique de l'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle*, BIT. Voir également : <http://www.onef.gov.bf/download/rapport-audit.doc>
- 📖 Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies, janvier 2003 (en anglais) http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103881/lang—fr/index.htm

Examen des agences d'emploi publiques et privées

- Évaluer la capacité à offrir des conseils relatifs à l'orientation professionnelle, aux services de placement, à mettre en œuvre des programmes visant à dynamiser le marché du travail et à accélérer les interventions en cas de situation de crise, y compris en termes d'emploi des groupes vulnérables.
- Évaluer la qualité de la réglementation des agences d'emploi privées : doivent-elles servir des segments distincts du MT ? Ne peut-on pas contourner cela ?
- Évaluer la coopération entre les services d'emploi publics et les agences d'emploi privées - dès lors que la relation entre les agences d'emploi publiques et privées requiert un processus rigoureux de développement de leur coopération et de leurs fonctions réglementaires (ce qui peut demander un certain temps, y compris des phases d'essai et des erreurs), et le résultat potentiel devrait être très spécifique au pays concerné.

Exemple d'analyse fonctionnelle réalisée avec le soutien de l'OIT

Évaluation des Services nationaux de l'emploi de la République d'Albanie

Une évaluation de l'organisation, du rythme de travail et de la délivrance de services des Services nationaux de l'emploi d'Albanie a été réalisée de janvier à juillet 2008 afin d'examiner la situation actuelle et recommander des actions à initier en vue d'améliorer les services de l'emploi et la mise en œuvre des politiques de l'emploi.

Ressources clés sur les services de l'emploi

- 
- 📖 CD-ROM: *Key Resources for Employment Services*, avril 2011
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_155695/lang--en/index.htm
 - 📖 *Guide pour les agences d'emploi privées : Réglementation, contrôle et application*, mai 2007
http://www.ilo.org/sapfi/Informationresources/ILOPublications/WCMS_083275/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
Ce Guide a été préparé dans le but d'aider le législateur national à rédiger des cadres juridiques conformes à la Convention n° 181 et à la Recommandation n° 188 de l'OIT. Il propose de nombreux exemples de législations nationales en provenance à la fois des pays développés et en développement.
 - 📖 *Public-private partnerships in employment services*, février 2003
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang--en/index.htm
 - 📖 *Guidelines for establishing emergency public employment services*, janvier 2003
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104148/lang--en/index.htm
 - 📖 *Orientation professionnelle : manuel didactique à l'intention des pays à revenu faible ou moyen*, avril 2006
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_118211/lang--it/index.htm
Un guide essentiel dans le cadre de l'élaboration d'un système d'orientation professionnelle, en tenant compte des informations sur les carrières, de l'organisation de la fourniture des services, du perfectionnement du personnel et de l'amélioration de la gouvernance et de la coordination.
 - 📖 *The public employment service in a changing labour market*, janvier 2001
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_92211_13884_EN/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
 - 📖 *Les services publics de l'emploi en Afrique anglophone : proposition de réorganisation*, janvier 1998, http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104150/lang--en/index.htm
 - 📖 Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948 - Convention concernant l'organisation du service de l'emploi, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C088>

Examen des fonds pour l'emploi

Les questions suivantes peuvent être utiles pour orienter l'examen d'un fonds pour l'emploi :

- Quels sont les niveaux de performance du fonds en termes de création d'emplois ?
- Fonctionne-t-il par rapport à des objectifs définis (nombre d'emplois à créer, par sexe, secteur économique, etc.) ?
- Quelle est sa couverture en termes de proportion des bénéficiaires sur l'ensemble des bénéficiaires potentiels ?
- Comment les bénéficiaires sont-ils ciblés ? Dispose-t-on d'instruments pour acheminer les services proposés par ce fonds vers les groupes les plus vulnérables et les secteurs économiques présentant le plus fort potentiel d'emploi productif ?
- Quels sont les mécanismes en place pour attribuer les financements, sélectionner les projets, recouvrer les fonds, etc. ?
- Existe-t-il un système de contrôle efficace pour évaluer l'impact du fonds sur les bénéficiaires et la durabilité ?



- Formuler des recommandations afin de maximiser l'impact du fonds pour l'emploi en termes d'insertion sur le marché du travail au regard des réels besoins et niveaux de vulnérabilité
- Suggérer des mesures concrètes pour améliorer le système de S&E et mieux acheminer les ressources vers des activités durables créatrices d'emploi, à l'appui des principes de gestion basés sur les résultats.



Encadré 3.6

Audit institutionnel des Fonds pour l'emploi au Burkina Faso

Trois Fonds pour l'emploi ont été mis sur pied au Burkina Faso :

- Le Fonds d'appui aux initiatives des jeunes (FAIJ)*. Il apporte son concours financier prioritairement aux activités destinées à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes formés à l'entrepreneuriat. Pour accompagner le FAIJ, l'État a établi un programme de formation à l'entrepreneuriat dans le cadre duquel les jeunes sont formés à la préparation et la présentation de projets ; les meilleurs de ces projets peuvent solliciter un financement par le FAIJ,
- Le Fonds d'appui au secteur informel (FASI)* a vocation à promouvoir l'accès des opérateurs du secteur informel au crédit en leur accordant des prêts directs remboursables, en leur offrant sa garantie et en participant à une meilleure gestion des crédits reçus.
- Le Fonds d'appui à la promotion de l'emploi (FAPE)* intervient dans le financement de prêts directs, le pré-financement des marchés, le co-financement et l'octroi de garanties ; il opère dans les secteurs suivants : production agricole, transformation, commerce, génie civil, artisanat, industries et services. Le Fonds d'appui à la promotion de l'emploi vise les petites entreprises créatrices d'emplois.

Les fonds pour l'emploi sont des structures permanentes bénéficiant d'une reconduction tacite des subventions accordées par l'État, voire d'une augmentation de ces contributions en cas de crise (en 2009 et 2010 par exemple).

En 2010, le ministère de l'Emploi a initié une évaluation d'impact et de performance des fonds. Les conclusions et les recommandations de cette évaluation ont révélé des contraintes et des enjeux communs à de nombreux fonds :

- ▶ **Améliorer l'efficacité et étendre les Fonds.** Les fonds pour l'emploi affichent une performance relativement bonne en termes d'efficacité. Le nombre moyen d'emplois créés ou consolidés sur une année oscille entre 570 pour le FAPE et 3 600 pour le FASI, et 610 projets de travail indépendants pour le FAIJ. L'étude montre que les fonds exercent un effet positif sur le nombre d'heures travaillées pour les bénéficiaires (baisse du travail journalier et augmentation du travail hebdomadaire ou mensuel) et sur le type d'activité (hausse du travail rémunéré et des revenus). Les fonds pour l'emploi semblent également influencer les conditions de vie des bénéficiaires et de leurs familles (meilleur accès à la nourriture, au logement, à l'éducation et à la santé). L'impact sur la promotion de l'emploi demeure toutefois limité par rapport à l'ampleur des besoins. Le nombre d'emplois créés entre 2006 et 2009 représente près de 1,5 % des chômeurs au Burkina Faso et le nombre d'emplois consolidés au cours de cette même période correspond à 0,85 % des individus en sous-emploi. Ce faisant, le programme de financement de la promotion de l'emploi affecte 0,9 % des chômeurs et des individus en sous-emploi. Il convient par ailleurs de renforcer l'efficacité de ces fonds en réduisant le coût unitaire par emploi créé ou consolidé.
- ▶ **Améliorer le ciblage.** L'analyse révèle une distribution inégale du financement en fonction du genre, de la région et du secteur d'activité. La ventilation par genre montre que les bénéficiaires directs sont des femmes à 34% et des hommes à 66 %. Les tendances en termes de distribution par régions révèlent une forte concentration du financement au profit des régions du Centre et du Haut-Bassin (qui représentent 60 % des projets et du financement), les autres régions affichant des taux très bas (2 à 6 %). La distribution régionale des bénéficiaires ne correspond pas à la carte de la pauvreté du Burkina Faso, qui est nettement plus marquée dans les régions de la Boucle du Mouhoun, de l'est, du sud-ouest et du Sahel que dans les régions du Centre et du Haut-Bassin. Enfin, l'essentiel du financement est dirigé vers le commerce et, dans une moindre mesure, vers les activités de service ; les activités agropastorales représentent seulement un quart du financement. L'étude recommande de mettre au point des outils de ciblage efficaces afin de rediriger le flux de ressources vers les femmes en zones rurales (qui représentent 80 % de la population active) et orienter les actions vers les secteurs productifs qui offrent de meilleures perspectives de création d'emplois et donc une plus grande efficacité à long terme (activités agropastorales, petite industrie, activités artisanales)..

- ▶ **Améliorer le suivi et l'évaluation.** Peu de ressources sont investies dans le domaine du suivi et dans les méthodologies de mesure de l'impact de l'emploi, puisque les fonds sont irréguliers. On note un manque général de données et de faits sur lesquels peuvent s'appuyer les décideurs afin de définir les caractéristiques des bénéficiaires, les coûts des mesures, les mécanismes de ciblage et les résultats concrets. Ainsi un système de suivi permettant de tirer parti des efficacités de coûts et de générer des données avérées sur l'impact des fonds pour l'emploi pourrait aider les décideurs à opérer des choix politiques avisés. Si la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation d'impact adéquats est coûteuse et requiert des compétences dont ne disposent pas toujours les pays en développement comme le Burkina Faso, il est néanmoins nécessaire d'élaborer des alternatives simplifiées pour pouvoir mettre les expériences existantes à disposition, d'investir dans des mesures générant des retours positifs considérables (voire d'étendre ces mesures) et de modifier ou abandonner celles qui sont inefficaces. Enfin, un système de suivi est nécessaire afin de mieux cibler le financement et de mieux analyser son impact à moyen terme (durabilité des emplois, sous-emploi, etc.) et ses répercussions indirectes qui ne sont pas encore mesurées.

Source : Eléonore d'Achon, Département des politiques de l'emploi, OIT.

Examen du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP)

3

- Passer en revue la gestion et l'organisation dans l'EFP, et la capacité nationale en matière d'enseignement et de formation.
 - ▶ Examiner la structure organisationnelle, les fonctions et les statistiques en termes de personnels des agences d'EFP. Les structures organisationnelles d'EFP sont-elles claires et suffisamment décentralisées pour permettre d'assurer enseignement et formation de manière flexible et réactive ?
 - ▶ Analyser la capacité nationale en matière d'enseignement et de formation par rapport à la demande de places/cours dans le domaine de l'enseignement et la formation. Analyser si la capacité nationale en matière d'EFP est (in)suffisante pour délivrer des programmes qui répondent à la demande des étudiants et de l'industrie.
 - ▶ Proposer des activités majeures requises pour renforcer la capacité de votre pays en matière d'enseignement et de formation.
- Passer en revue les institutions de formation :
 - ▶ Institutions publiques : dresser un bilan des institutions publiques d'EFP en termes d'effectif et de distribution géographique, de types et de configuration des centres publics d'EFP ; permettent-elles de dispenser la formation de manière flexible et réactive et proposent-elles un accès équitable à leurs structures ?
 - ▶ Prestataires privés : décrire l'éventail, les profils et les rôles des prestataires privés du domaine de l'enseignement et la formation. Les prestataires privés d'EFP bénéficient-ils d'un soutien politique, organisationnel et autre de la part du gouvernement ? Jouent-ils un rôle important ?
 - ▶ Systèmes informels et formels d'apprentissage : expliquer la prévalence et les résultats des deux systèmes, en incluant le nombre d'étudiants et de participants d'entreprises. Expliquer les politiques régissant les systèmes d'apprentissage et leur impact sur la qualité de la formation, la reconnaissance des compétences, les conditions de travail et la protection. Communiquer ces informations auprès des jeunes hommes comme des jeunes femmes.




© OIT / M. Corset


3



Outils et ressources de l'OIT sur l'enseignement technique et la formation professionnelle


 *Managing vocational training systems*, janvier 2000

Propose des matériaux ultra modernes concernant la gestion et l'organisation des systèmes publics d'enseignement et de formation professionnels (EFP) et suggère un cadre de développement des compétences de gestion pour les administrateurs seniors de l'EFP, en les encourageant à analyser sous un angle critique leurs pratiques administratives afin de progresser vers l'excellence professionnelle. Couvre la gestion, la structure organisationnelle, la définition de cibles, la planification, le financement et l'administration de la formation.

 *Vocational education and training institutions. A management handbook* and CD-ROM, February 2006 -

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091670/lang-fr/index.htm

Suggère que la réactivité des institutions d'EFP par rapport à la demande sur le marché et leur capacité à opérer de façon flexible et rentable sont largement tributaires du niveau d'autonomie dans les domaines de la gestion, des finances et sur le plan académique, ainsi que de la compétence de leurs dirigeants et de leur personnel enseignant ou non enseignant, pour ce qui concerne la mise à profit de cette autonomie au bénéfice de leurs parties prenantes. Ce manuel s'appuie sur des expériences de dirigeants d'institutions d'EFP systématiquement documentées issus d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Le texte du manuel n'est pas propre à un pays donné mais il propose des approches générales en matière de gestion des institutions d'EFP. Le manuel s'accompagne d'un CD-ROM reprenant de manière synthétique des pratiques nationales de gestion dans le secteur de l'EFP ainsi que des politiques nationales ; il propose également des résumés de rapports et de documents juridiques, et enfin, des instruments de gestion en situation réelle appliqués par les institutions d'EFP des pays susmentionnés.

 Recommandation n° 195 sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004

Recommandation concernant la mise en valeur des ressources humaines : éducation et formation tout au long de la vie

 Convention n° 159 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

Convention concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées

F. Examen des ressources financières allouées (directement ou indirectement) à l'emploi

Dans le cadre de son effort de collecte d'informations destinées à appuyer l'élaboration des politiques, l'équipe en charge de la PNE peut souhaiter estimer le niveau des ressources financières consacrées à la promotion de l'emploi dans le pays, comprenant le budget de l'État, des organismes paraétatiques, les projets à financement externe, etc. Ainsi l'équipe pourra prendre connaissance du montant minimum disponible pour la PNE et elle pourra estimer la marge dont elle dispose pour augmenter ce montant tout en restant réaliste. Elle devra au bout du compte avoir une idée claire de l'enveloppe potentielle dédiée à la PNE.

L'expérience montre que pour calculer aussi précisément que possible le niveau des ressources financières réellement consacrées à l'emploi (directement et indirectement), l'équipe chargée de la PNE doit collaborer étroitement avec le ministère des Finances et avec les bailleurs de fonds. Il est souvent nécessaire de s'adjoindre l'aide de consultants familiers des questions financières et budgétaires.

L'Examen des dépenses publiques est un outil majeur d'examen des ressources financières allouées à l'emploi ; un examen des dépenses publiques est une étude diagnostique de base analysant comment les dépenses publiques sont distribuées et gérées. Pour évaluer le montant des fonds publics pouvant être attribués de façon réaliste à la PNE, il peut être utile d'examiner la répartition et la composition des dépenses publiques allouées directement et indirectement à l'emploi.

En outre, l'examen des dépenses publiques peut apporter des réponses aux questions suivantes : l'exécution budgétaire (montant réellement consacré) correspond-elle à l'allocation prévue ? Pourquoi ne correspond-elle pas ? Que peut se permettre le pays ? Comment les dépenses peuvent-elles être organisées pour davantage se conformer aux objectifs en matière d'emploi ? Quels sont les changements en matière d'allocation de ressources qui auront l'impact le plus significatif ?

Enfin, un examen des dépenses publiques peut aussi être très utile lorsqu'ils s'agit de formuler une PNE de deuxième génération ou lors de l'évaluation d'une PNE.

Si un pays décide de se lancer dans un tel exercice, quelques pratiques de référence fondées sur l'expérience de deux pays pilotes, le Burkina Faso et la Tanzanie, sont présentées au Chapitre 5.

Voir également :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/0,,contentMDK:20236662~menuPK:2083237~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1339564,00.html#top>.



Annexe 1

Bases de données et indicateurs de l'OIT sur l'emploi et le travail décent

Estimations et Projections de la Population Active : 1980–2020 (cinquième édition, EAPEP en anglais), description méthodologique, décembre 2009 -
http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2009.pdf

Indicateurs Clés du Marché du Travail (ICMT) - en anglais -
http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang—fr/index.htm

Un outil de recherche multifonctionnel de l'OIT qui inclut des données au niveau national concernant 20 indicateurs essentiels du marché du travail de 1980 jusqu'à la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Il s'agit également d'un outil de formation sur l'élaboration et l'utilisation des indicateurs du marché du travail. Chaque indicateur est accompagné de descriptions de la définition standard internationale du concept et des procédures de mesures, de lignes directrices sur la façon dont il convient d'utiliser l'indicateur dans les analyses des questions relatives au marché du travail, et quelques appels à la prudence quant aux limites de comparabilité. Le lecteur reçoit des orientations sur l'importance du recours à des indicateurs multiples afin d'établir un tableau plus complet de l'évolution du marché du travail

Guide sur les nouveaux indicateurs d'emploi des objectifs du millénaire pour le développement : y compris l'ensemble complet des indicateurs du travail décent -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_110512.pdf

Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policy-makers and researchers -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/documents/publication/wcms_099163.pdf

Ce manuel, qui se veut une ressource pratique à l'attention des collecteurs et utilisateurs d'informations sur le marché du travail, présente un aperçu détaillé des indicateurs essentiels de suivi des tendances du marché du travail et de mesure de la progression vers les objectifs nationaux et internationaux établis en matière de promotion du travail décent.

Measuring Decent Work with Statistical Indicators -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—integration/documents/publication/wcms_079089.pdf

Revised Office proposal for the measurement of decent work
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—integration/documents/meetingdocument/wcms_115402.pdf

Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_elm/—trends/documents/publication/wcms_123835.pdf

School-to-Work Transition Surveys (SWTS): A methodological guide [Enquêtes sur la transition de l'école à la vie active : un guide méthodologique, *uniquement en anglais*]

Module 1: Basics concepts, roles and implementation process.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140857.pdf

Module 2: SWTS questionnaires.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140858.pdf

Module 3: Sampling methodology.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140859.pdf

Module 4: Key indicators of youth labour markets: Concepts, definitions and tabulations.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140860.pdf

Module 5: Disseminating survey results.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140861.pdf



Annex 2

Sources d'information

- A. Recensement de la population
- B. Enquêtes auprès des entreprises/unités de production
 - a. *Les enquêtes auprès des entreprises du secteur moderne*
 - b. *Les enquêtes sur le secteur informel à partir des unités du secteur*
 - c. *Les enquêtes sur l'emploi agricole à partir des exploitations agricoles*
- C. Enquêtes auprès des ménages
 - a. Enquêtes de mesure du niveau de vie
 - b. Enquêtes sur la santé et la démographie
 - c. QUIBB Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être
 - d. Enquêtes sur la main-d'œuvre
 - e. Les enquêtes emploi dans le secteur informel à partir des ménages
 - f. Les enquêtes sur le travail/activités économiques des enfant
 - g. Les enquêtes emploi du temps
- D. Enquêtes sur les salaires
- E. Données administratives
- F. Études et documents de recherche
 - a. Études de la chaîne de valeur
 - b. Études sur le sous-emploi dans le domaine agricole
 - c. Exercices sur les prévisions relatives aux professions (par ex. outils basés sur des modèles d'équilibre général calculable [EGC])
- G. Monographies
- H. Résultats des études d'évaluation
- I. Sources d'information sur la formation professionnelle et technique
 - a. Enquêtes auprès des entreprises
 - b. Données administratives
 - c. Enquêtes de suivi par les centres de formation
 - d. Enquêtes sur la transition de l'école à la vie active (SWTS, *School-to-Work Transition Surveys*)

Annexe 3

Définitions des principaux indicateurs de l'OIT

Chômage de longue durée	La définition standard de chômage de longue durée s'applique à toutes les personnes sans emploi durant des périodes continues de chômage de un an ou plus (52 semaines et plus) ; il est exprimé en pourcentage de la population active (taux de chômage de longue durée) ou de l'ensemble des chômeurs (incidence du chômage de longue durée).
Chômage des jeunes	Le terme « jeunes » désigne les personnes âgées de 15 à 24 ans, tandis que le terme « adultes » définit les personnes âgées de 25 ans et plus. Le chômage des jeunes peut être mesuré de différentes manières : (a) le taux de chômage des jeunes ; (b) le rapport entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage des adultes ; (c) la proportion de jeunes chômeurs par rapport au nombre total de chômeurs ; et (d) la proportion de jeunes chômeurs par rapport au nombre total de jeunes. Pris dans leur ensemble, ces quatre indicateurs donnent une idée assez précise des problèmes auxquels doivent faire face les jeunes sur le marché du travail.
Chômage et niveau d'instruction	La mesure du chômage en fonction du niveau d'instruction s'appuie sur les catégories suivantes d'instruction : moins d'un an, niveau pré-primaire, primaire, secondaire et supérieur.
Coûts salariaux horaires	Cette mesure montre le niveau, l'évolution et la structure des coûts salariaux horaires pour l'emploi d'ouvriers affectés à la production dans le secteur manufacturier. Les coûts salariaux horaires totaux incluent : (1) le paiement direct du temps travaillé et du temps non travaillé mais payé, en espèces et en nature, (2) les coûts de rémunération non-salariaux, c'est-à-dire les cotisations obligatoires versées par l'employeur aux programmes de protection sociale et, dans certains pays, les impôts sur la main-d'œuvre. Les coûts salariaux horaires totaux sont exprimés en chiffres absolus en dollars américains, sous forme d'indice (États-Unis : base 100) permettant de comparer la position des différents pays à celle des États-Unis. Un sous-indicateur peut aussi refléter le salaire horaire direct et les coûts non salariaux en pourcentage des coûts salariaux horaires totaux.
Dépenses publiques de sécurité sociale (% du PIB)	Les données peuvent être déclarées soit sous forme globale, soit ventilées en tant que dépenses de sécurité sociale liées à la santé et autres dépenses de sécurité sociale. Les dépenses publiques de sécurité sociale pourraient être présentées non seulement comme un pourcentage du PIB, mais également comme un ratio des dépenses totales du gouvernement afin de refléter la situation dans les pays où l'administration centrale est relativement « petite » (en termes de finances publiques). Nominateurs et dénominateurs doivent de préférence être exprimés en unités monétaires nationales, aux prix courants.
Durée de travail excessive (personnes travaillant plus de 48 ou 60 heures par semaine)	Une durée de travail excessive et atypique est une menace pour la santé physique et mentale, interférant sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, et elle dénote souvent d'une rémunération horaire insuffisante. La durée de travail excessive diminue également la productivité. L'indicateur « Durée de travail excessive » est défini ici en pourcentage des personnes employées dont le temps habituel de travail tous emplois confondus est supérieur à 48 heures (ou 60 heures) par semaine, et effectué pour des raisons économiques.
Durée du travail	Cet indicateur mesure le nombre d'heures travaillées par une personne pourvue d'un emploi au cours d'une période de référence donnée. La première mesure concerne les heures travaillées sur une base hebdomadaire. Le décompte des employés se fait conformément aux temps de travail suivants : moins de 25 heures travaillées par semaine, entre 25 et 34 heures, entre 35 et 39 heures, entre 40 et 48 heures, entre 49 et 59 heures, 40 heures et plus, 50 heures et plus et 60 heures et plus, selon la disponibilité. La seconde mesure est la moyenne annuelle d'heures effectivement travaillées par personne.



Emploi	La mesure de l'emploi quantifie les personnes, dans une tranche d'âge déterminée, qui ont travaillé pour un salaire (également salaire en nature) et / ou pour le profit au cours d'une période de référence donnée, ou qui étaient temporairement absentes de leur travail pour des raisons spécifiques telles que maladie, maternité, congé parental, congé annuel, formation ou conflit du travail. Les travailleurs familiaux non rémunérés qui ont travaillé pendant au moins une heure dans la période de référence devraient également être inclus dans la mesure de l'emploi, bien que de nombreux pays appliquent un minima horaire supérieur.
Emploi informel	<p>Une relation d'emploi informel n'est pas soumise, de par la loi ou en pratique, à la législation nationale du travail, l'impôt sur le revenu, la protection sociale ou le droit à certains avantages liés à l'emploi, et n'est pas réglementée par la législation du travail. Les entreprises du secteur informel sont des entreprises de personnes ou de ménages qui ne sont pas constituées en entités juridiques distinctes de leur propriétaire (pas d'autorisation ou de licence d'entreprise) et pour lesquelles on ne dispose pas d'une comptabilité complète qui permettrait de séparer financièrement les activités de production de l'entreprise des autres activités de son propriétaire.</p> <p>Par conséquent, l'emploi informel considère le nombre total d'emplois informels, qu'ils soient réalisés dans les entreprises du secteur formel, les entreprises du secteur informel ou au sein des ménages, au cours d'une période de référence donnée. L'emploi informel comprend les types d'emploi suivants : 1 - les travailleurs indépendants, employés dans leurs propres entreprises du secteur informel, 2 - les employeurs travaillant dans leurs propres entreprises du secteur informel, 3 - les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale, indépendamment du fait qu'ils travaillent dans le secteur formel ou informel, 4 - les membres des coopératives de producteurs informelles, 5 – les salariés occupant des emplois informels. Les employés du secteur informel peuvent travailler dans les entreprises du secteur formel, les entreprises du secteur informel, ou comme travailleurs domestiques rémunérés employés par des ménages, 6 - les travailleurs indépendants engagés dans la production de biens destinés exclusivement à l'autoconsommation finale au sein du ménage.</p>
Emploi par secteur	Cet indicateur détaille l'emploi en trois grands secteurs - agriculture, industrie et services - et exprime chacun d'entre eux en pourcentage de l'emploi total. L'indicateur montre les dynamiques d'emploi sur une large échelle sectorielle. Cet indicateur est utile pour comparer l'emploi, la productivité et les flux de production dans des secteurs particuliers.
Entreprises appartenant à des organisations d'employeurs (taux)	Dans le total des entreprises, ce taux mesure la proportion d'entreprises appartenant à une organisation d'employeurs. Il ne tient pas compte du nombre de travailleurs couverts. Toutefois, l'indicateur peut encore fournir des informations sur la puissance associative des organisations d'employeurs et sur leur impact en termes de gouvernance du marché du travail.
Inactivité	Le taux d'inactivité mesure la population d'une région / d'un pays, qui ne travaille ni ne recherche activement du travail. Les estimations doivent être menées au niveau de l'ensemble de la population. En règle générale, le taux est calculé par rapport à la population active d'une population concernée. Le restant de la population est composé par l'ensemble des personnes inactives.
Indices concernant les salaires réels dans les industries manufacturières	Cet indicateur porte sur les salaires réels dans le secteur manufacturier. Les salaires sont une forme importante de revenu, revenant à une forte proportion de la population économiquement active, à savoir les personnes ayant un emploi rémunéré (salariés). L'information sur les niveaux de rémunération est essentielle pour évaluer les niveaux de vie ainsi que les conditions de travail et de vie de ce groupe de travailleurs dans l'économie.

<p>Indices du salaire professionnel et du revenu</p>	<p>Alors que les indices concernant les salaires réels dans les industries manufacturières montrent l'évolution des salaires réels moyens dans le secteur manufacturier, cette mesure étudie les évolutions différentielles des salaires professionnels (c'est-à-dire les taux de salaire ou les revenus) au sein de groupes spécifiques d'industries. Il est généralement établi que les informations sur des salaires individuels sont beaucoup plus intéressantes pour l'analyse que les salaires généraux qui recouvrent plusieurs ou toutes les professions au sein d'une industrie donnée.</p>
<p>Jeunes non scolarisés et sans emploi, de 15 à 24 ans (S)</p>	<p>Cet indicateur concerne deux groupes : (i) les jeunes qui sont économiquement inactifs pour des raisons autres que la scolarisation ; et (ii) les jeunes chômeurs. Comparé au taux d'inactivité des jeunes, il indique plus précisément quelle est la proportion des jeunes qui demeurent « oisifs », et il cible mieux pourquoi l'accès aux possibilités d'emploi est compromis.</p>
<p>La discrimination au travail fondée sur le sexe (indice et pourcentage de l'emploi salarié non agricole, dans les professions à prédominance masculine et à prédominance féminine)</p>	<p>La discrimination sexuelle au travail (ou ségrégation horizontale) est un indicateur couramment utilisé pour l'égalité des chances dans l'emploi et la profession. Des indicateurs plus directs évaluent dans quelle mesure les marchés du travail sont séparés en professions « masculines » et « féminines », comme par exemple le pourcentage d'emplois non-agricoles féminins (ou masculins) dans une profession à prédominance féminine (ou à prédominance masculine) ou sur l'emploi non agricole total dans une profession dominée par le genre.</p> <p>Cet indice mesure la tendance des marchés du travail à segmenter en fonction du genre. L'indicateur reflète la discrimination directe et indirecte dans l'accès aux possibilités d'emploi avant et à l'extérieur du marché du travail (c.-à-d. dans l'éducation et la formation, ou la pertinence perçue des emplois dévolus aux femmes), à l'entrée et dans le marché du travail (c.-à-d. le recrutement, les possibilités de formation en cours d'emploi, la promotion, le changement d'emploi dans le cadre du perfectionnement). La surpopulation féminine dans les professions à bas salaires explique une grande partie des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes. L'indicateur peut également refléter des écarts dans les préférences professionnelles entre les sexes.</p>
<p>Les élasticités de l'emploi</p>	<p>Les élasticités de l'emploi fournissent une mesure numérique de la façon dont varie la croissance de l'emploi en fonction de la croissance de la production économique. Dans leur utilisation la plus basique, elles apparaissent comme un moyen utile d'examiner l'évolution commune, au fil du temps, de la croissance de la production économique et de la croissance de l'emploi. Elles peuvent également donner un aperçu des tendances de la productivité du travail et de la création d'emplois pour les sous-ensembles de population dans un pays, ainsi qu'aider à détecter et à analyser les modifications structurelles de l'emploi dans le temps. Trois types d'élasticités de l'emploi peuvent être distingués, correspondant à trois groupes démographiques (les femmes, les hommes et la population active occupée). Une élasticité de 1 implique qu'à chaque point de pourcentage de croissance du PIB est associée une augmentation de 1 point de pourcentage de l'emploi.</p>
<p>Main-d'œuvre (également appelée population active)</p>	<p>La main-d'œuvre est constituée des personnes d'un pays/d'une région qui sont considérées comme pourvues d'un emploi ou au chômage. Les personnes pourvues d'un emploi sont les personnes ayant un emploi ou une activité d'entreprise, tandis que les chômeurs sont les personnes sans emploi, disponibles pour travailler, et qui recherchent activement du travail.</p>
<p>Niveau d'instruction et analphabétisme (S)</p>	<p>Cet indicateur reflète les niveaux et la répartition de la base de connaissances et de compétences de la main-d'œuvre. Il peut être mesuré par rapport aux catégories suivantes : scolarité non définie, scolarité inférieure à une année, inférieure au niveau primaire, niveau primaire, niveau secondaire et niveau supérieur. Il peut également être mesuré en évaluant la proportion d'analphabètes dans la population active. Cet indicateur est souvent ventilé par genre et par tranches d'âge suivantes, à chaque fois que possible : total (15 ans et plus), jeunes (15 à 24 ans), jeunes adultes (25 à 29 ans), et adultes (30 ans et plus).</p>



Part de la population âgée de 65 ans et plus bénéficiant d'une pension (S)	La référence à une tranche d'âge commune augmente la comparabilité internationale.
Population en âge de travailler	Population d'un pays/d'une région, dans une tranche d'âge donnée, qui est considérée comme capable et désireuse de travailler. Cette mesure estime le nombre total de travailleurs potentiels dans une économie. Dans la plupart des pays, la population en âge de travailler est définie comme regroupant les personnes de 15 ans et plus.
Productivité du travail	La productivité du travail représente la quantité de production par unité de travail. La production est mesurée en produit intérieur brut (PIB), qui représente la rémunération du facteur des services du capital (y compris l'amortissement) et le travail directement engagé dans la production. La meilleure mesure du facteur travail introduite dans l'équation de la productivité est le nombre total d'heures annuelles réellement effectuées par toutes les personnes employées. Dans de nombreux cas, cependant, la mesure de ce facteur travail est difficile à obtenir ou à estimer de façon fiable. Pour cette raison, la productivité du travail peut également être estimée sur la base du nombre de personnes engagées dans la production.
Proportion de femmes à des postes de direction et d'administration (pourcentage et ratio en fonction de la part des femmes dans l'emploi non agricole)	Cet indicateur a été initialement suggéré pour mesurer dans quelle mesure les femmes sont exclues des postes d'autorité et de prise de décision, et donc pour mesurer la ségrégation verticale sur les marchés du travail. Problèmes d'interprétation en ce qui concerne le « ratio relatif à la part des femmes dans l'emploi non agricole » : le rapport augmente lorsque les femmes sont exclues de l'emploi non agricole en général, et pas seulement des postes d'autorité et de prise de décision
Ratio emploi/population (S)	Cet indicateur désigne le ratio entre la population pourvue d'un emploi et la population en âge de travailler. Si un taux global élevé est généralement considéré comme positif, l'indicateur est toutefois insuffisant pour évaluer le niveau de travail décent ou un déficit de travail décent. D'autres indicateurs sont nécessaires pour évaluer des aspects tels que la rémunération, les horaires de travail, l'emploi dans le secteur informel, le sous-emploi et les conditions de travail. Des facteurs liés à l'offre peuvent également influencer sur le niveau élevé du ratio (ainsi, une situation d'agitation économique accrue peut contraindre les individus à accepter des opportunités d'emploi inadaptées).
Situation dans la profession	Cet indicateur permet de savoir quelle est l'importance relative de chacune des trois catégories importantes de travailleurs : (a) les travailleurs salariés, (b) les travailleurs indépendants, et (c) les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale, chacune étant exprimée en pourcentage de l'emploi total. La classification selon la situation dans la profession peut aider à comprendre la dynamique du marché du travail dans un pays.
Sous-emploi lié à la durée du travail	La définition internationale du sous-emploi s'appuie sur trois critères ; elle inclut toutes les personnes pourvues d'un emploi qui, au cours d'une brève période de référence, étaient : (a) disposées à travailler des heures supplémentaires, (b) disponibles pour travailler des heures supplémentaires et (c) qui ont effectué un volume horaire de travail inférieur à un seuil relatif à la durée du travail effectué.
Taux d'accidents du travail, taux de mortalité.	Plutôt que le taux d'accidents non mortels, le taux d'accidents mortels est proposé comme un indicateur de sécurité du travail car la déclaration de décès est considérée comme plus complète et sujette à moins de problèmes de définition que dans le cas d'accidents non mortels (un accident mortel étant assez aisément identifiable en tant que tel).

Taux de bas salaires (inférieurs à 2/3 du salaire horaire médian)	Dans le contexte actuel, le taux de bas salaires est défini comme le pourcentage de la population pourvue d'un emploi dont le salaire horaire moyen est inférieur à la moitié de la médiane de distribution, ou au minimum absolu, s'il est plus élevé. Cependant, dans de nombreux pays en développement, le seuil de la moitié de la rémunération horaire médiane servant à déterminer les « bas salaires » serait trompeur ; il est donc nécessaire d'inclure le « minimum absolu » comme critère supplémentaire pour déterminer si la rémunération est effectivement basse.
Taux de chômage	Le taux de chômage est calculé en exprimant le nombre de chômeurs sous la forme d'un pourcentage de la population active. Le taux de chômage permet de mesurer la proportion de la population active qui n'a pas d'emploi et en recherche activement un pendant une période de référence. Il faut reconnaître que les définitions nationales et la couverture du chômage peuvent varier considérablement pour ce qui concerne les limites d'âge, les critères de recherche d'emploi, ainsi qu'en termes de traitement, par exemple, des personnes temporairement mises à pied, découragées par les perspectives d'emploi, ou qui cherchent du travail pour la première fois.
Taux de couverture des négociations collectives	Taux de couverture ajusté = employés couverts / (employés et salariés - groupes non admissibles). La catégorie « employés couverts » comprend ceux qui sont couverts par une extension.
Taux de densité syndicale (S)	Taux de densité ajusté = (adhérents - retraités, étudiants et membres chômeurs) / (employés et salariés - groupes non admissibles).
Taux de participation au marché du travail	C'est le rapport de la population active occupée à la population en âge de travailler, exprimé sous forme de pourcentage. Il donne une indication du volume relatif de l'offre de main-d'œuvre disponible pour la production de biens et de services.
Travail des enfants (emploi salarié ou travail indépendant)	L'emploi salarié ou non salarié couvre toutes les formes de l'emploi et la dénomination de l'indicateur pourrait être simplifiée en ces termes : « enfants pourvus d'un emploi ». Toutefois, le terme emploi est souvent mal interprété pour ne couvrir que l'emploi salarié et, par conséquent, la référence explicite au travail indépendant peut être justifiée. La référence à un groupe d'âge commun augmente la comparabilité ; il est suggéré 5-14 ans et 10-14 ans.
Travailleurs à temps partiel	L'indicateur relatif aux travailleurs à temps partiel se concentre sur les personnes dont le temps de travail total est inférieur au « temps plein », en tant que proportion de l'emploi total. En l'absence de définition internationale reconnue quant au nombre minimum d'heures dans une semaine constituant un emploi à temps plein, la distinction est effectuée au niveau national ou en recourant à des estimations particulières.
Travailleurs pauvres	Les travailleurs pauvres sont définis en tant qu'individus qui travaillent mais qui se situent cependant sous un seuil de pauvreté accepté. L'une des approches de l'OIT consiste à estimer les limites supérieures et inférieures du passage sous le seuil de pauvreté du travailleur pauvre de plus de 15 ans (en utilisant le taux de pauvreté monétaire ou le taux de la pauvreté en besoins élémentaires).

Remarque : (S) = indique qu'un indicateur doit être présenté séparément pour les hommes et pour les femmes en plus de la proportion totale.



Annexe 4

Liste des examens exhaustifs des politiques de l'emploi menés par l'OIT

-  Employment Diagnostic Analysis on Malawi, juin 2010, par le Professeur Dick Durevall et le Dr Richard Mussa, OIT et Gouvernement du Malawi.
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/—ed_emp/—emp_policy/—cepol/document/publication/wcms_143247.pdf
-  Constraints and challenges for achieving inclusive job-rich growth in Mongolia, janvier 2010 -
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_144426.pdf
-  Employment-led Growth in Nepal, juillet 2010 -
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_144425.pdf
-  Papola, T.S. (2008,) Employment challenges and strategies in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
-  Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_164198/lang—en/index.htm
-  Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 95
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_162672/lang—en/index.htm
-  Employment policy review: Kosovo (examen des politiques nationales de l'emploi), BIT : Budapest, 2007
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/emp_pol_revie_w_kosovo.pdf
-  Employment Policy Review: Bosnia and Herzegovina (examen des politiques nationales de l'emploi), OIT et Conseil de l'Europe, 2007-2008.
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_bosnia.pdf (anglais)
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_bosnia_bos.pdf (Bosnian)
-  Employment Policy Review: Albania (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewAlbania.pdf>
-  Employment Policy Review: Croatia (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EPRcroatia_en.pdf

-  Employment Policy Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia, (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewThe%20formerYugoslavRepublicofMacedonia.pdf>
-  Employment Policy Review: Moldova, (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMoldova.pdf>
-  Employment Policy Review: Montenegro, (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMontenegro.pdf>
-  Employment Policy Review: Serbia, (examen des politiques nationales de l'emploi) OIT et Conseil de l'Europe, 2006. [pdf]
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewSerbia.pdf>
-  Meeting the employment challenge in the Sultanate of Oman, Employment and Training Policy, Bureau régional de l'OIT pour les États arabes, Beyrouth, 2003.
-  Jobs for Iraq: an Employment and Decent Work Strategy, Bureau régional de l'OIT pour les États arabes, Beyrouth, 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/publ/publ_10_eng.pdf



Annexe 5

Questions utiles pour l'analyse des cadres macroéconomiques

A. Analyse de l'impact de la politique monétaire sur l'emploi

1. Quels sont aujourd'hui les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* de la politique monétaire en ce qui concerne : (a) l'inflation ; (b) la croissance ; (c) l'emploi et la pauvreté ? Quelles sont les grandes forces institutionnelles et socio-économiques (intérieures et extérieures) qui ont façonné les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* ?
2. La banque centrale participe-t-elle activement à : (a) l'allocation de crédit dirigée, afin d'influencer la transformation structurelle (par ex. en désignant des industries/secteurs prioritaires) ; (b) la promotion d'initiatives visant à améliorer l'accès au crédit pour les PME et les microentreprises ; et (c) la promotion des institutions de microfinance ?
3. La banque centrale utilise-t-elle systématiquement un système de suivi et d'évaluation pour estimer l'impact de ses politiques sur l'emploi et la pauvreté ?
4. Après avoir fait le point sur les questions (1) à (3) ci-dessus, est-il possible de parvenir à une évaluation globale de la mesure selon laquelle la politique monétaire a favorisé ou entravé le processus de création d'emploi durable et productif et de réduction de la pauvreté ?
5. Quels sont les changements requis au niveau de la politique monétaire afin d'apporter un meilleur soutien au processus de création d'emploi et de réduction de la pauvreté ?

B. Analyse de l'impact de la politique budgétaire sur l'emploi et la réduction de la pauvreté

1. Quels sont aujourd'hui les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* de la politique budgétaire en ce qui concerne : (a) la viabilité budgétaire et l'évitement d'une prépondérance budgétaire ; (b) la croissance ; (c) l'emploi et la pauvreté ? Quelles sont les grandes forces institutionnelles et socio-économiques (intérieures et extérieures) qui ont façonné les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* ?
2. L'analyse des finances publiques permet-elle d'évaluer dans quelle mesure (a) les dépenses et la politique fiscale permettent de soutenir le processus de transformation structurelle (par ex. en désignant des industries/secteurs prioritaires) ; (b) la promotion d'initiatives pouvant générer des ressources budgétaires durables requises afin d'appuyer les politiques liées à l'emploi et au marché du travail dans le contexte d'un socle de protection sociale ? Évaluation des implications budgétaires de la promotion des politiques liées à l'emploi et au marché du travail dans le contexte d'un socle de protection sociale, par ex., une étude sur le Bangladesh qui propose et applique une méthodologie d'évaluation de l'«écart budgétaire» (entre les ressources nécessaires et les ressources apportées) dès lors qu'elle se rapporte aux politiques liées à l'emploi et au marché du travail dans le contexte d'un socle de protection sociale.
3. Le ministère des Finances utilise-t-il systématiquement un système de suivi et d'évaluation pour estimer l'impact de ses politiques sur l'emploi et la pauvreté ?
4. A-t-on mis en place des politiques proactives destinées à améliorer l'espace budgétaire en période de forte croissance économique afin de financer les diverses composantes du système de protection sociale et l'investissement public dans l'infrastructure ?
5. Après avoir fait le point sur les questions (1) à (5) ci-dessus, est-il possible de parvenir à une évaluation globale de la mesure selon laquelle la politique budgétaire a favorisé ou entravé le processus de création d'emploi durable et productif et de réduction de la pauvreté ?

6. Quels sont les changements requis au niveau de la politique budgétaire afin d'apporter un meilleur soutien au processus de création d'emploi et de réduction de la pauvreté ?

C. Analyse de la politique de taux de change

1. Quels sont aujourd'hui les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* de la politique de change en ce qui concerne (a) la compétitivité internationale, (b) la protection des secteurs nationaux et concurrencés par les importations, et (c) l'utilisation de la politique de change dans le cadre d'une stratégie anti-inflation ?
2. Comment peut-on définir le régime actuel de taux de change : (a) fixe (b) flottant (c) maîtrisé ?
3. Quelles sont les grandes forces institutionnelles et socio-économiques (intérieures et extérieures) qui ont façonné les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* ainsi que l'évolution du régime de taux de change ?
4. La politique de change a-t-elle été utilisée de manière systématique pour soutenir le processus de transformation structurelle, notamment en stimulant le développement des secteurs axés sur l'exportation ?
5. Les décideurs utilisent-ils systématiquement un système de suivi et d'évaluation pour estimer l'impact de leurs politiques sur l'emploi et la pauvreté ?
6. Après avoir fait le point sur les questions (1) à (5) ci-dessus, est-il possible de parvenir à une évaluation globale de la mesure selon laquelle la politique de change a favorisé ou entravé le processus de création d'emploi durable et productif et de réduction de la pauvreté ?
7. Quels sont les changements requis au niveau de la politique de change afin d'apporter un meilleur soutien au processus de création d'emploi et de réduction de la pauvreté ?

D. Gestion des comptes de capital

1. Quels sont aujourd'hui les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* de la gestion des comptes de capital en vue de (a) encourager l'intégration financière via les flux de capitaux et (b) améliorer l'espace politique national ?
2. Comment peut-on définir le régime actuel de gestion des comptes de capital : (a) ouvert (b) réglementé ?
3. Quelles sont les grandes forces institutionnelles et socio-économiques (intérieures et extérieures) qui ont façonné les objectifs et les cibles *de jure* et *de facto* ainsi que l'évolution du régime de gestion des comptes de capital ?
4. Quelle était l'interaction entre politique de taux de change et gestion des comptes de capital ? Quelles sont les conséquences – directes et indirectes – pour l'emploi et la pauvreté ?
5. A-t-on utilisé un système de contrôle du capital et d'autres mesures prudentielles pour gérer la volatilité économique globale ?
6. Après avoir fait le point sur les questions (1) à (5) ci-dessus, est-il possible de parvenir à une évaluation globale de la mesure selon laquelle la gestion des comptes de capital a favorisé ou entravé le processus de création d'emploi durable et productif et de réduction de la pauvreté ?
7. Quels sont les changements requis au niveau de la gestion des comptes de capital afin d'apporter un meilleur soutien au processus de création d'emploi et de réduction de la pauvreté ?



Annexe 6

Exemple de questionnaire pour un audit institutionnel d'un Fonds d'emploi

1. Informations générales

N°	Intitulé	Code
IG 01	Dénomination du fonds d'interventions 1= FAIJ 2=FASI 4=FAPE	I _ I
IG02	Numéro d'identification de l'enquêteur :	I _ I _ I
IG03	Date de l'interview :	I _ I / I _ I / I _ I

2. Identité de l'enquêté

IE01	Sexe : 1. Masculin 2. Fémini	I _ I
IE02	Situation matrimoniale : 1=Célibataire 2=Marié 3=Divorcé 4=Veuf/(ve)	I _ I
IE03	Nombre de personnes à votre charge :	I _ II _ I
IE04	Age en années : 1 <20ans ; 2=20-24; 3=25-29; 4=30-34 5=35 ans et plus	I _ I
IE05	Région : 1=Centre 2=Boucle du Mouhou 3=Autres	I _ I
IE06	Province : 1=Kadiogo 2=Balé 3=Banwa 4=Kossi 5=Nayala 6=Sourou 7=Mouhoun 8=Autres	I _ I _ I
IE07	Localisation du projet Ville/village :	I _ I
	1= urbain 2= rural	
IE08	Niveau d'instruction : 1=Analphabète ; 2=Alphabétisé ; 3=Primaire ; 4=Secondaire Classique ; 5=Secondaire Professionnel ; 6=supérieur ; 7=Autres et précisez	I _ I
IE09	Comment avez-vous connu l'existence du fonds, par ? : 1=Amis/Famill 2=Publicité/TV/Radio/presse écrite 3=Autres sources et précisez	I _ I

3. Activités

A01	Quelle activité exercez-vous avant la demande d'appui aux fonds ?	
A02	Secteur d'activités : 1. Commerce 2. Agriculture 3. Transformation 4. Elevage 5. Artisanat 6. Autres	I _ I
A03	Quelle activité exercez vous maintenant ?	

A04	Secteur d'activités : 1. Commerce 2. Agriculture 3. Transformation 4. Elevage 5. Artisanat 6. Autres	I_I
A05	Votre entreprise/ projet actuel et a-t-il été créé avant l'appui du Fonds ? 1= oui 2 = non	I_I
A06	Si oui, en quelle année a-t-elle été créé ?.....	

4. De quelles activités du fonds d'appui aviez-vous bénéficié (Il y a principalement 2 types d'activités financières et non financières)

AF01	Depuis quand avez-vous accès aux prestation du fonds ? mois/années	I_I_I_I
AF02	Quelles prestations financières avez-vous bénéficié de la part du fonds ? (Plusieurs réponses possibles) 1. Prêt de démarrage 2. Fonds de roulement 3. Crédit d'équipement 4. Crédit de diversification ou d'extension d'activité 5. Subvention 6. Garantie/ Caution 7. Autres à préciser..... 8. Pas reçu de prestations financières	I_I
AF03	Quels étaient vos besoins ? 1. Prêt de démarrage 2. Fonds de roulement 3. Crédit d'équipement 4. Crédit de diversification ou d'extension d'activité 5. Subvention 6. Garantie/ Caution 7. Autres à préciser.....	I_I
AF04	Ce que vous avez obtenu, correspondait-il à vos besoins ? 1. Pas du tout 2. Un peu 3. Tout-à-fait	I_I
AF05	Quelles prestations non financières avez-vous bénéficiez du fonds ? (Plusieurs réponses possibles) 1. Formation 2. Voyage d'études 3. Participations à des manifestations commerciales 4. Autres à préciser..... 5. Pas reçu de prestations non financières	I_I



AF06	<p>Quels étaient vos besoins non financiers ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formation 2. Voyage d'études 3. Participations à des manifestations commerciales 4. Autres à préciser 	I_I
AF07	<p>Ce que vous avez obtenu du fonds d'appui en prestations non financières , correspondait-il à vos besoins ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas du tout 2. Un peu 3. Tout-à-fait 	I_I

5. Délais

D01	<p>Comment avez-vous formulé votre projet ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seul 2. Avec l'appui du Fonds 3. Avec l'appui d'un autre prestataire 4. Autre 	I_I
D02	<p>Combien de temps a-t-il fallu attendre pour avoir une réponse concernant la sélection de votre projet ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <3 mois 2. 3 à <6 mois 3. 6 à <12 mois 4. > - 12 mois 	I_I
D03	<p>Ce délai était-il satisfaisant ?</p> <p style="text-align: right;">oui =1 non =2</p>	I_I
D04	<p>Si non, cela a-t-il nui à la réussite de votre projet</p> <p style="text-align: right;">oui =1 non =2</p>	I_I

6. Financement obtenus

FO1	<p>Combien de fois avez-vous obtenu un financement du fonds ?</p> <p>.....</p> <p>FCFA</p>	
FO2	<p>Et pour quelle durée (en mois) ?</p>	
FO3	<p>1. 1^{ère} foisX</p> <p>2. 2^{ème} fois...../.....X</p> <p>3. 3^{ème} fois.....X</p> <p>4. 4^{ème} foisX</p> <p>5. 5^{ème} foisX</p>	
FO4	<p>Quel a été le montant du (ou des) crédit(s) obtenu</p> <p>.....</p> <p>FCFA</p>	
FO5	<p>Et pour quel montant (en FCFA)?</p>	
FO6	<p>1. 1^{ère} foisX</p> <p>2. 2^{ème} fois/.....X</p> <p>3. 3^{ème} fois.....X</p> <p>4. 4^{ème} foisX</p> <p>5. 5^{ème} foisX</p>	



C13	<p>Si non, les principales raisons du retard / ou non remboursement sont (plusieurs réponses possibles) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manque de liquidité 2. Coût trop élevé du crédit 3. Echelonnement des remboursements inadéquat 4. Activité ne dégage pas suffisamment de revenus 5. Difficulté de gestion 6. Autres (maladies, cas sociaux) 	I_I
-----	---	-----

8. Suivi accompagnement

SA01	<p>Avez-vous bénéficié d'un suivi-accompagnement du fonds d'appui avant l'exécution du projet ?</p> <p>1=oui 2=non</p>	I_I
SA02	<p>Si oui, en quoi a consisté le suivi-accompagnement du Fond ? (Plusieurs réponses possibles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conseils/ appui à la formulation du document de projet 2. Etude de marché 3. Formation technique 4. Formation en gestion 5. Alphabétisation de base 6. Autres et précisez 	I_I
SA03	<p>Quels étaient vos besoins avant l'exécution du projet ? (Plusieurs réponses possibles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conseils en formulation de projet 2. Etude de marché 3. Formation technique 4. Formation en gestion 5. Alphabétisation de base 6. Autres 	I_I
SA04	<p>Ce que vous avez obtenu, correspondait-il à vos besoins ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas du tout 2. Un peu 3. Tout-à-fait 	I_I
SA05	<p>Avez-vous bénéficié d'un suivi-accompagnement pendant l'exécution du projet ? oui =1 non =2</p>	I_I
SA06	<p>Si oui, en quoi a consisté le suivi-accompagnement du Fond ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alphabétisation de base 2. Formation/appui en gestion 3. Formation technique 4. Mise en réseau/en partenariat avec d'autres institutions d'appui 5. Autres 	I_I

SA07	<p>Quels étaient vos besoins pendant l'exécution du projet ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alphabétisation de base 2. Formation/appui en gestion 3. Formation technique 4. Mise en réseau/en partenariat avec d'autres institutions d'appui 5. Autres 	I_I
SA08	<p>Ce que vous avez obtenu, correspondait-il à vos besoins ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas du tout 2. Un peu 3. Tout-à-fait 	I_I
SA09	<p>Avez-vous bénéficié d'un suivi-accompagnement après l'exécution du projet ? oui =1 non =2</p>	I_I
SA10	<p>Si oui, combien de temps après ? ... Mois</p>	I_I I_I
SA11	<p>Si oui, en quoi a consisté le suivi-accompagnement du Fond d'appui ? (Plusieurs réponses possibles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alphabétisation de base 2. Formation/appui en gestion 3. Formation technique 4. Appui financier 5. Mise en réseau/en partenariat avec d'autres institutions d'appui 6. Autres 	I_I
SA12	<p>Quels étaient vos besoins après l'exécution du projet ? (Plusieurs réponses possibles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alphabétisation de base 2. Formation/appui en gestion 3. Formation technique 4. Appui financier 5. Mise en réseau/en partenariat avec d'autres institutions d'appui 6. Autres et précisez 	I_I
SA13	<p>Ce que vous avez obtenu, correspondait-il à vos besoins ?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas du tout 2. Un peu 3. Tout-à-fait 	I_I

9. Impact de l'appui du Fonds en termes d'emploi créés

	Sexe des employés 1= M (masculin) 2= F (féminin)	Statut 1= Employé régulier 2.=Apprenti 3.=Aide Familiale 4=. employé occasionnel 5= Autres	Nb années dans l'emploi	Rémunération financière Oui= 1 Non= 2	Montant de la rémunération par 1=Jour 2=semaine 3=Mois 4=Année	Temps de travail 1. < 8h/jours 2. ≥ 8h/jours 3. < 6 jours/semaine 4. ≥ 6 jours/semaine 5. < 6 mois/ an 6. ≥ 6 mois / an
Nbre d'emplois avant l'appui du Fonds						
Nom 1	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 2	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 3	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 4	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 5	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Ex : Ouédraogo Issa, aide comptable						
Nbre d'emplois après l'appui du Fonds						
Nom 1	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 2	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 3	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 4	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Nom 5	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Ex : Zongo Marie, caissière						



10. Impacts sur le promoteur et ses conditions de vie

IP01	Quel est le montant généré par votre activité ? Période aux choix de l'enquêté. 1=Jour, 2= semaine, 3=mois, 4= semestre 5= Année Avant fonds Après fonds	
IP02	Chiffre d'affaire	
IP03	Charges fixes/ moi	
IP04	Charges variable	
IP05	Disposez-vous d'une comptabilité même simplifiée qu'on pourrait consulter 1=où 2=non	_
IP06	Vos revenus ont ils augmenté suite à l'appui du Fonds ? 1= oui 2= non	_
	L'appui du fonds vous a-t-il permis d'améliorer vos conditions de vie ? (a= Pas du tout b=un peu c=Suffisamment par rapport aux besoins actuels)	
IP07	alimentation	07 _
IP08	soins de santé	08 _
IP09	éducation des enfants	09 _
IP10	logement	10 _
IP11	transport	11 _
IP12	habillement	12 _
IP13	reconnaissance sociale	13 _
IP14	Autre à préciser	14 _

11. Impact du fonds sur la performance de l'entreprise

	L'appui du fonds a-t-il permis à votre entreprise de :	
IF01	Acheter de nouveaux équipements 1= oui 2 = non	_
IF02	Améliorer de la qualité des produits 1= oui 2 = non	_
IF03	Maintenir la clientèle 1= oui 2 = non	_
IF04	Obtenir des crédits auprès d'autres établissements financiers ? 1= oui 2 = non	_
	Après l'appui du fonds, estimez-vous être en mesure de :	
IF05	- Prospector de nouveaux marchés 1= oui 2 = non	_
IF06	- Monter de nouveaux projets 1= oui 2 = non	_
IF07	- Constituer une épargne 1= oui 2 = non	_
IF08	- Négocier de nouveaux fonds 1= oui 2 = non	_
IF09	- Autres (précisez)	_



Chapitre 4

De l'analyse de la situation de l'emploi à la planification stratégique : l'étape de formulation de la politique

Ce chapitre détaille l'étape de formulation de la politique nationale de l'emploi. Il propose de répondre aux questions suivantes :

- De tous les problèmes identifiés dans l'analyse de la situation de l'emploi, quels sont ceux que peut aborder la politique nationale de l'emploi (PNE) ?
- Quels sont les domaines de politiques pour aborder les problèmes choisis ?
- Quelles options politiques choisir ? Quels outils pouvez-vous utiliser pour faire ce choix ?

Les analyses effectuées pour déterminer la situation de l'emploi identifient les principaux problèmes en matière d'emploi et aident à en expliquer les causes. De nombreux problèmes ont probablement été identifiés. Les décideurs politiques doivent faire des choix et décider (i) des problèmes qui seront abordés dans la PNE et (ii) par quels moyens. L'équipe technique nationale chargée de la formulation de la PNE doit réaliser un exercice de diagnostic très important. Ce dernier devrait associer de nombreux acteurs, comme on l'explique tout au long de ce chapitre. L'équipe technique a pour mission de coordonner les idées de tous ces acteurs. L'orientation politique au plus haut niveau sera également très importante.



© Fotolia

Table des matières

I. Établir les priorités : quels sont les problèmes à aborder dans la PNE	117
II. Options stratégiques et choix des mesures.....	123
Étapes indicatives du choix des interventions	123
Étape 1 : identifier un ensemble inclusif d'interventions possibles	123
Étape 2 : réduire le nombre d'interventions à un ensemble réaliste	127
III. Structure générale du document de politique.....	130
Annexe 1. Outils à la disposition des décideurs politiques et des partenaires sociaux ...	132
Coopératives	132
Handicap	132
Genre.....	133
Développement économique local	133
Microfinance	133
Migration	134
PME	134
Formation/compétences.....	136
Jeunes	137



I. Établir les priorités : quels sont les problèmes à aborder dans la PNE

Les étapes de l'établissement des priorités peuvent être les suivantes :

1. **Etablir une liste des problèmes identifiés dans l'analyse de la situation de l'emploi** : il est utile d'établir une liste de tous les problèmes identifiés au cours de la phase d'identification étant donné qu'ils sont souvent répartis dans plusieurs études.
2. **Hiérarchiser ces problèmes et choisir ceux qui seront abordés par la PNE** : il est probable que la liste de problèmes soit plutôt longue, et tous les aborder dans la PNE n'est pas réaliste. Il faudra faire un choix et, pour ce faire, il convient de hiérarchiser les différents problèmes de la liste. La hiérarchisation des problèmes et la sélection de ceux qui seront abordés dans la PNE devraient se fonder sur des critères et/ou des priorités convenus par tous les acteurs participant à la formulation de la PNE. Les circonstances nationales et la disponibilité de ressources sont certes des critères importants à utiliser à ce stade. Un autre critère important est la cohérence avec les priorités définies au niveau national, par exemple celles établies dans le cadre national de développement (voir encadrés 4.1 et 4.2).



Encadré 4.1 - Cohérence avec les priorités nationales lors de l'établissement des priorités de la politique de l'emploi

Les différents plans qui déterminent les priorités au niveau national sont :

- ▶ le programme présidentiel/manifeste de parti,
- ▶ le document de « vision » (à long terme, 15-20 ans),
- ▶ le cadre national de développement (5 à 10 ans),
- ▶ les politiques sectorielles,
- ▶ le budget national.

Encadré 4.2

Aligner les priorités de la PNE sur celles du CND au Viet Nam



Au Viet Nam, le ministère de l'Emploi veille à ce que les problèmes liés à l'emploi et au marché du travail abordés dans la PNE correspondent aux objectifs de la Stratégie de développement économique et social (SDES) 2011-2020. Comme première étape de la hiérarchisation des politiques pour la PNE, le tableau ci-dessous énumère les domaines de la politique de l'emploi qui correspondent aux objectifs de la SDES :

Objectifs et orientations de la SDES 2011-2020	Implications sur l'emploi et le travail décent
«Développement rapide et durable»	La croissance durable doit être favorable aux pauvres et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité
«Maintenir la stabilité macroéconomique et garantir la sécurité économique»	Impact sur la création d'emplois, le développement des entreprises et le travail décent par le biais des investissements, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté et des inégalités
«Accélérer la restructuration économique proactive, l'économie de la connaissance»	Changement des parts de l'emploi et du marché du travail, demande croissante de main-d'œuvre qualifiée, lutte contre l'économie informelle
«La qualité, la productivité, l'efficacité et la compétitivité sont les principales priorités»	La productivité du travail et les entreprises durables sont essentielles à la compétitivité mondiale et aux investissements étrangers
«Tirer profit des avantages du Viet Nam en termes de population et de peuple, améliorer la qualité des ressources humaines»	Éducation et formation liées à la demande du marché du travail, correspondance entre l'offre et la demande de travail
«Améliorer en permanence leur vie matérielle et spirituelle et garantir l'équité sociale; réduire le taux de pauvreté; garantir la protection sociale, la sécurité sociale et la santé communautaire»	Le travail décent : la voie durable pour sortir de la pauvreté, salaires minimums et revenu juste du travail, non-discrimination; égalité entre hommes et femmes; protection sociale; attention aux groupes vulnérables et aux travailleurs pauvres
«Développement énergique des forces productives à des niveaux scientifique et technologique de plus en plus élevés tout en améliorant les relations de production»	Mettre en place les conditions pour le développement d'entreprises durables, relations industrielles harmonieuses
«Engagement actif et proactif envers l'intégration internationale efficace et vaste»	Complémentarité des marchés du travail, productivité du travail et droits du travail dans l'intégration mondiale, politique migratoire
«Améliorer la qualité de l'environnement, faire face au changement climatique de manière efficace et proactive»	Emplois verts et entreprises plus vertes

L'étape suivante consistera à choisir 3 à 5 problèmes politiques parmi les 9 énumérés ici.

4

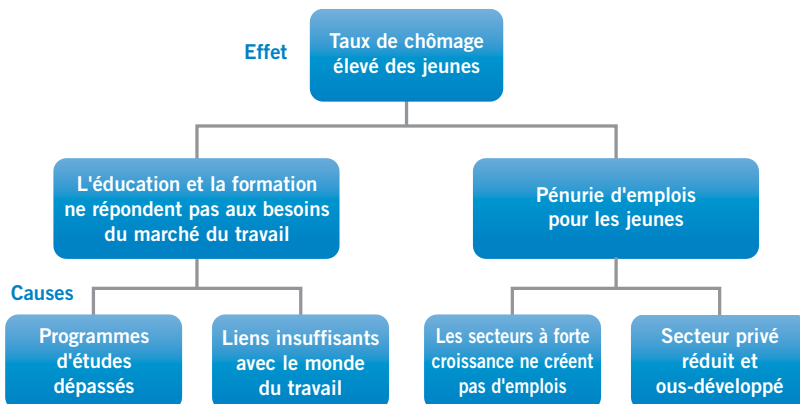
La sélection des problèmes - les principaux défis - conduira à la formulation des objectifs de la PNE. La formulation des objectifs est examinée au chapitre 5.

- 3. Analyser les causes et les effets des problèmes sélectionnés :** pourquoi le pays se trouve-t-il dans la situation décrite dans l'analyse de la situation de l'emploi ? Ici, un diagnostic complet doit étudier les enchaînements d'événements, séparer les facteurs importants de ceux qui le sont moins et identifier les principales contraintes et les principaux défis à l'augmentation de l'emploi productif. L'objectif est de parvenir à une compréhension commune des principales contraintes et des principaux défis en tant que base pour la hiérarchisation, le séquençage et la mise en œuvre. Cette analyse des causes devrait être reflétée dans le document de PNE. L'analyse des causes et des effets se retrouve dans les résultats de la PNE. Cela est abordé plus en détail au chapitre 5.

Un arbre de diagnostic des problèmes d'emploi peut être utilisé pour orienter et structurer l'analyse (voir figure 4.1).



Figure 4.1: Lien de causalité du taux de chômage élevé des jeunes - l'arbre de diagnostic



Source : adapté du Guide pour la préparation de plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes, BIT, Genève, 2008.

Enfin, le dialogue, et surtout le dialogue social, joue un rôle central dans l'établissement des priorités politiques. Établir des priorités se trouve à la croisée de jugements d'ordre politiques et techniques. La participation de toutes les parties prenantes en tant qu'acteurs clés du diagnostic est nécessaire à la hiérarchisation, au séquençage et à l'orientation du développement et de la mise en œuvre de la politique. Le ministère de l'Emploi ne peut identifier seul les priorités et les options politiques car (i) de nombreux acteurs sont concernés, en particulier les ministères qui créent directement des emplois, et qui seront par la suite chargés de la mise en œuvre de la politique, ainsi que les partenaires sociaux; (ii) ces priorités et options doivent s'aligner sur d'autres priorités nationales énoncées dans le cadre national de développement et dans les politiques sectorielles déjà adoptées; et (iii) sans adhésion politique, la PNE ne recevra pas le soutien nécessaire pour son financement et sa mise en œuvre.

Le dialogue social entre le gouvernement, les syndicats et les organisations d'employeurs est tout aussi important lors du choix des priorités. Il garantira un consensus et une plateforme commune qui faciliteront ensuite la mise en œuvre de la politique. Il faudra peut-être renforcer les capacités des partenaires sociaux pour améliorer leur capacité à promouvoir certaines options politiques.

L'approche de l'atelier participatif : le diagnostic peut être réalisé par le gouvernement et ses partenaires sociaux au cours d'un atelier de deux ou trois jours. Les participants sont non seulement le ministère de l'Emploi et les partenaires sociaux, mais également le ministère chargé de la planification / de l'économie / des finances, la banque centrale, des groupes spécifiques de la société civile et les universités locales. Les connaissances détaillées des participants servent de contributions à l'analyse. L'avantage est de rassembler tous les acteurs pendant une période relativement longue, de préférence loin de leur lieu de travail traditionnel, ce qui facilite le brainstorming et l'adoption de décisions consensuelles à la fin de l'atelier. Cette méthodologie est meilleure que celle qui consiste à engager un consultant pour procéder au diagnostic, et à débattre le rapport du consultant lors d'une réunion tripartite. Pour de plus amples informations sur cette méthodologie, voir le *Guide conceptuel et méthodologique pour l'analyse diagnostique de l'emploi*, Secteur de l'emploi, BIT, Genève (2012)¹.

¹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_155811.pdf.

Encadré 4.3

Leçons tirées de l'approche de l'atelier participatif en Bosnie-Herzégovine, en Indonésie (NTT) et en Mongolie



- ▶ La méthodologie convient à une analyse participative, où le gouvernement et les partenaires sociaux prennent les décisions au cours des étapes fondamentales de l'analyse. Elle requiert toutefois un soutien considérable en arrière-plan.
- ▶ Elle peut être un outil efficace de hiérarchisation dans le cadre d'une approche holistique.
- ▶ L'approche générale contribue à éviter une vision tronquée. Elle offre également un moyen de structurer une réalité complexe.
- ▶ Elle constitue un bon moyen de combler l'écart entre l'analyse économique et celle du marché du travail.
- ▶ Elle constitue un bon moyen de poursuivre le dialogue social, non seulement entre les partenaires sociaux traditionnels, mais également entre différentes branches du gouvernement (par ex., économie / planification / travail).

Documents du projet «Promotion d'une croissance inclusive et riche en emplois» financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), 2009-2011.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/lang--en/docName--WCMS_144422/index.htm (en anglais)

Encadré 4.4

Liberia : de l'analyse de la situation de l'emploi à l'identification des principaux défis puis des priorités.



Analyse situationnelle	Principaux défis
<p>Most people in the labour force are among the working poor. Les travailleurs pauvres représentent la majorité de la population active. Environ deux tiers des Libériens vivent dans la pauvreté. La pauvreté des femmes est inquiétante : les femmes sont chefs de famille de 27 pour cent des ménages libériens, parmi lesquels 62 pour cent vivent sous le seuil de pauvreté.</p> <p>La pauvreté généralisée reflète une pénurie importante et grave de possibilités d'emploi productif. En l'absence d'une sécurité sociale, la grande majorité des citoyens dépend entièrement du travail pour leur subsistance. Pour la plupart d'entre eux, cela signifie travailler dur et de nombreuses heures par jour, mais avec un très faible niveau de productivité et de revenu. Soixante-dix pour cent des Libériens qui ont un emploi travaillent plus de 40 heures par semaine. La productivité du travail est faible : 718 USD en 2006, en termes nominaux.</p>	<p>Augmenter l'emploi productif pour les 500 000 travailleurs pauvres qui, en dépit de leurs efforts, ne gagnent pas assez pour vivre au-dessus du seuil de pauvreté</p>
<p>Le chômage déclaré est généralisé, en particulier dans les zones urbaines et chez les jeunes. Environ la moitié des chômeurs déclarés sont recensés dans la capitale, Monrovia.</p>	<p>Créer environ 120 000 emplois pour les chômeurs</p>
<p>Plus de la moitié de la population a moins de 20 ans. Environ 19 pour cent des jeunes Libériens ne travaillent pas et ne vont pas à l'école, parmi lesquels 60 pour cent de femmes. Ces jeunes sont probablement découragés par les obstacles qu'ils rencontrent pour intégrer le marché du travail et l'économie. Les obstacles ne concernent pas seulement les compétences utiles mais aussi le nombre limité d'emplois disponibles.</p>	<p>Créer 250 000 emplois productifs au cours des cinq prochaines années (2009-2014) pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail</p>

«Le Liberia ne peut pas tout faire en même temps, et essayer de le faire risquerait de compromettre les principales priorités. Au vu des recettes en baisse et du budget public serré, il faut établir des priorités, ce qui implique de faire des choix, qui sont plus difficiles que ce qui était prévu lors de la formulation de la stratégie libérienne de réduction de la pauvreté. La création d'emplois directs d'urgence, au départ via des programmes à grande échelle pour construire les infrastructures de base (comme les routes de campagne et les classes d'écoles primaires), et un accent sur la sécurité alimentaire (par l'augmentation du rendement du riz et du manioc en particulier) sont des exemples de priorités fondamentales qui peuvent générer des possibilités d'emploi à grande échelle. La politique suivante suggère ces activités, et d'autres, au cours d'une approche à deux volets à moyen terme de l'emploi d'urgence et de l'emploi productif durable.» Liberia, PNE 2009, p. 9.

Source : République du Liberia, ministère du Travail, politique de l'emploi 2009.



Encadré 4.5

Dialogue social sur la planification de la politique de l'emploi : le processus uruguayen

En octobre 2010, le ministre du Travail uruguayen, Eduardo Brenta, a donné une impulsion décisive à l'organisation d'un dialogue national sur les politiques de l'emploi et a contacté l'OIT afin d'obtenir une aide. La Direction nationale de l'emploi du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) a ensuite commencé à élaborer le processus en partenariat avec l'OIT, qui a fourni un projet de rapport préliminaire. Ce projet a été discuté au sein du ministère et a finalement été approuvé comme document officiel du MTSS en décembre.

Le 2 février 2011, le MTSS a invité la confédération des employeurs et la confédération syndicale (PIT-CNT) à une réunion tripartite axée sur quatre sujets : la négociation collective, la réglementation du travail, le travail informel et l'emploi. Le ministre a profité de cette occasion pour informer les partenaires sociaux de son intention de lancer un dialogue social sur les politiques de l'emploi et a présenté un rapport de synthèse. Lors de la réunion, il a été convenu de mettre en place quatre commissions sur chacun des sujets abordés.

Les partenaires sociaux ont désigné leurs représentants à ces commissions et deux réunions tripartites de la commission «emploi» ont été organisées en mars 2011 (pour débattre du rapport de synthèse et présenter une proposition méthodologique) et en avril 2011 (pour intégrer les suggestions des parties prenantes et approuver les changements de contenu et de procédure). La méthodologie adoptée pour le dialogue national sur les politiques de l'emploi présente les caractéristiques suivantes :

- ▶ *Éviter la fragmentation en de nombreux petits éléments.* Les acteurs ont convenu de cinq «piliers» qui reflètent les grands défis actuels en matière d'emploi : 1) la formation et l'emploi des jeunes; 2) des politiques pour s'attaquer à l'offre de travail insuffisante; 3) l'adéquation de l'offre de formation à la demande de compétences; 4) des politiques de l'emploi à différents stades du cycle économique; et 5) des politiques de l'emploi aux niveaux micro et méso.
- ▶ *Chaque pilier est abordé de manière indépendante pendant un mois* (l'emploi des jeunes en mai, l'offre de travail insuffisante en juin, etc.). Cela donne aux acteurs assez de temps pour pleinement comprendre le sujet abordé et tout en favorisant la communication. Par exemple, mai était le mois de l'emploi des jeunes.
- ▶ *La séquence est toujours identique :*
 - tout d'abord, un atelier d'un jour est organisé au début du mois pour lancer le sujet et présenter les diagnostics et les différents avis (gouvernement, partenaires sociaux, universités et approche comparative généralement préparée par l'OIT);
 - ensuite ont lieu trois ou quatre sessions de groupes de travail pour discuter et débattre des différentes propositions présentées par les acteurs du dialogue (principalement le gouvernement et les partenaires sociaux, mais d'autres également). Au cours de la dernière session, un accord doit être atteint et intégré au «tableau d'accords obtenus»;
 - enfin, à la fin du mois, une brève conférence ouverte (2 heures) est organisée pour présenter les propositions décidées à la presse et à l'opinion publique. Par ailleurs, le site web du dialogue national sur les politiques de l'emploi (www.mtss.gub.uy, menu de gauche à la fin) et la page Facebook spécialement créée à cet effet ont été lancés pour actualiser régulièrement les informations fournies au public et pour établir les points abordés lors du débat public par le biais des médias.

Le bon fonctionnement des groupes de travail est essentiel au processus : il est indispensable de garantir la participation des principaux acteurs; d'autres éléments importants sont la modération et la fourniture d'orientations pour la discussion, à l'instar de l'enregistrement et de la systématisation de la discussion et des propositions, et comme toujours, avant de présenter l'accord au public, il faut veiller à ce que la session finale approuve les propositions reprises dans le tableau et de procéder aux ajustements nécessaires.

Le gouvernement est représenté par le MTSS mais également par d'autres organes, en fonction du sujet (ministère du Développement social, ministère de l'Économie, de l'Industrie, Institut de la jeunesse, etc.). Cela requiert des différents organismes gouvernementaux qu'ils harmonisent leurs propositions avant les discussions en groupe de travail, ce qui n'est pas facile. Mais la procédure en soi crée des voies de coordination inexistantes jusqu'alors.

Si la mise en place du processus a nécessité des efforts, il est rapidement devenu «stable». Les acteurs se sont familiarisés avec la méthodologie de travail et connaissent les sujets qui seront abordés. Cela leur permet de mieux se préparer et de faire des propositions. Des institutions et des acteurs de plus en plus nombreux participent au dialogue, ce qui témoigne de son bon fonctionnement. Le dialogue national sur les politiques de l'emploi devrait durer environ un an (d'octobre 2010 à octobre 2011).

Source : Andrés Marinakis (marinakisa@oit Chile.cl) à Santiago de Chile et Fernando Casanova (casanova@oitinterfor.org) à Montevideo.

Encadré 4.6

Établissement des priorités au niveau provincial - le cas de l'Indonésie



Les 33 provinces indonésiennes ont de vastes compétences pour entreprendre leur propre planification du développement dans le cadre de la stratégie de développement globale de l'Indonésie, où l'emploi figure parmi les objectifs stratégiques. Suite à la demande d'aide des agences provinciales de planification du développement (Bappeda) de trois provinces indonésiennes (Nusa Tenggara Timur, Jawa Timur et Maluku), une série d'ateliers sur l'analyse diagnostique de l'emploi ont été organisée dans ces provinces. Parmi les participants figuraient des hauts responsables du gouvernement aux niveaux des Provinces et des districts, des représentants des employeurs et des syndicats ainsi que des représentants de la Banque d'Indonésie et des universités locales. Les ateliers de trois jours consistaient en des exercices hautement interactifs où les participants jouaient leur propre rôle dans une analyse structurée commune qui a permis d'identifier et de parvenir à un accord sur les principaux défis qui doivent être abordés afin d'augmenter l'emploi productif et de placer les différentes provinces sur la voie d'un développement économique inclusif et riche en emplois. Les exercices d'analyse utilisaient une méthodologie d'analyse diagnostique de l'emploi développée par l'OIT, dont le principe central est que ceux qui sont responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques doivent eux-mêmes participer activement aux analyses qui documenteront l'élaboration de politiques.

Les activités entreprises dans les trois provinces ont pleinement corroboré les mérites de cette approche participative de l'analyse de l'emploi. L'association des connaissances approfondies spécifiques au contexte des participants et d'une méthode solide de structuration de l'analyse et des connaissances théoriques et de l'avis extérieur des spécialistes de l'OIT a garanti la pertinence et la bonne qualité des résultats et des conclusions de l'analyse. Elle a également fourni une expérience d'apprentissage très efficace pour tous les participants et une compréhension commune et un vaste consensus qui est de bonne augure pour une mise en œuvre efficace des politiques par la suite.

Si chaque province présente des caractéristiques, des problèmes et des opportunités qui lui sont propres, certains défis communs ont toutefois fait leur apparition. Une éducation et des compétences insuffisantes et l'importance d'augmenter la qualité et la pertinence de l'éducation et de l'apprentissage de compétences ont été identifiés comme des problèmes importants dans tous les cas. Un faible accès au marché, en particulier pour les agriculteurs, et des marchés dont le développement et le fonctionnement sont déficients dans l'ensemble, un manque d'accès aux crédits et des infrastructures de transport et de communication mal développées ont été identifiés comme étant des contraintes fondamentales à une croissance riche en emplois dans les trois provinces. Deux formes d'inégalité ont été identifiées comme nécessitant une attention particulière afin de parvenir à un accès égal à l'emploi productif pour tous : l'inégalité entre hommes et femmes et les inégalités régionales et entre la ville et les zones rurales.

¹ *Guide conceptuel et méthodologique pour l'analyse diagnostique de l'emploi, Secteur de l'emploi, BIT, Genève (2012); http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_155811.pdf.*



II. Options stratégiques et choix des mesures

Une fois les priorités politiques identifiées et évaluées, les décideurs doivent choisir les interventions qu'ils considèrent les plus efficaces pour résoudre les problèmes qu'ils veulent aborder. Il faut identifier le plus grand nombre d'interventions possibles, ainsi que leur potentiel de résolution des problèmes choisis, par ex., atteindre les objectifs de la PNE.

L'approche de groupes de travail. Pour engendrer des interventions efficaces et bien ciblées, il faut que les acteurs directement concernés et les personnes qui connaissent le mieux la question spécifique travaillent ensemble pour trouver la meilleure réponse. Une option consiste à mettre en place des groupes de travail (rassemblant le gouvernement à différents niveaux et issus de plusieurs structures en fonction du domaine en question, les travailleurs, les employeurs, la société civile) sur chaque priorité identifiée. Les étapes que peuvent suivre les groupes de travail sont décrites plus loin. L'avantage de cette approche est qu'elle crée un consensus sur les mesures proposées, ce qui évitera toute vive opposition à ces mesures. L'inconvénient éventuel est que le processus pour parvenir à ce consensus peut prendre beaucoup de temps même si ce n'est pas forcément le cas s'il est bien géré (voir encadré 4.5 sur l'exemple uruguayen). Une approche alternative consiste à ce que le gouvernement travaille sur les interventions possibles et les discute ensuite avec les partenaires sociaux et la société civile. Toutefois, dans certains cas, cette approche peut conduire à des blocages, voire à une opposition et à une protestation sociale à l'égard des mesures proposées.

Étapes indicatives du choix des interventions

Étape 1 : identifier un ensemble inclusif d'interventions possibles

Pour une politique de l'emploi fructueuse, il faut des interventions qui couvrent plusieurs domaines. Par exemple, un objectif qui cherche à augmenter l'employabilité des groupes vulnérables dans des zones rurales peut être atteint par un ensemble d'interventions dans des domaines tels que les systèmes d'information du marché du travail, la formation professionnelle communautaire et la politique fiscale des gouvernements locaux. L'encadré ci-dessous donne une liste de contrôle des principaux domaines qui peuvent être envisagés.



© CIF-OTI / G. Palazzo

Liste de contrôle des principaux domaines touchant aux politiques de l'emploi

Politiques pour influencer la demande du marché du travail	1. Cadres macroéconomiques favorables à l'emploi
	<ul style="list-style-type: none"> • Politique monétaire : assouplissement quantitatif, expansion du crédit
	<ul style="list-style-type: none"> • Politique fiscale : mesures de relance; stratégies visant à créer un espace fiscal pour mettre en place des programmes systématiques, multidimensionnels et bien dotés en ressources en vue de créer des possibilités de travail décent et des entreprises durables en tant qu'instruments importants de la création d'emplois et de la stimulation de l'activité économique soutenue
	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques d'investissement et climat d'investissement, y compris investissement dans l'infrastructure, les services publics, la production verte et la R&D - intensité d'emploi de la croissance
	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilisateurs sociaux : programmes de garantie des emplois publics, travaux publics d'urgence, autres programmes de création d'emplois directs
	2. Politiques sectorielles , y compris politiques industrielles, qui renforcent la diversification économique en renforçant les capacités de production et les services à valeur ajoutée pour stimuler la demande intérieure et extérieure
	3. Politiques financières : cadre national de supervision et de réglementation pour le secteur financier, afin qu'il serve l'économie réelle, qu'il encourage les entreprises durables et le travail décent, et qu'il protège mieux les épargnes et les retraites des personnes
	4. Commerce et intégration régionale : politiques qui encouragent des échanges et des marchés efficaces et bien réglementés qui profitent à tous et évitent le protectionnisme
	5. Politiques des salaires : des mesures politiques comme le salaire minimum, qui peuvent réduire la pauvreté et les inégalités, augmenter la demande et contribuer à la stabilité économique
	6. Mobilité et migration de la main-d'œuvre : des mesures pour
	<ul style="list-style-type: none"> • tirer profit des avantages de la mobilité et de la migration • gérer les coûts
Politiques pour influencer l'offre du marché du travail	1. Développement des ressources humaines et compétences professionnelles et techniques (compétences et employabilité)
	<ul style="list-style-type: none"> • Investir dans le développement et le perfectionnement des compétences et dans le recyclage pour augmenter l'employabilité, en particulier pour ceux qui ont perdu ou risquent de perdre leur emploi et pour les groupes vulnérables
	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques qui garantissent que les jeunes disposent de l'éducation, des compétences et des opportunités appropriées pour intégrer le marché du travail
	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques et système de formation
	<ul style="list-style-type: none"> • Technologie
	<ul style="list-style-type: none"> • Développement et réforme des services d'emploi
	2. Développement du secteur privé pour la création d'emplois - aide aux entreprises publiques et privées (y compris aux coopératives) et aux microentreprises via :
	<ul style="list-style-type: none"> • le développement du secteur financier et des institutions financières (y compris microcrédit, fonds, etc.) : facilités de crédit, accès au crédit, garanties, facilités de paiement
	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux appels d'offres publics
	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions diverses (coûts non salariaux de main-d'œuvre, facilités de crédit à l'exportation)
	<ul style="list-style-type: none"> • Facilités pour programmes de formation, pour le développement et le perfectionnement des compétences et pour le recyclage
	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures spéciales pour les entreprises modernes (principalement les PME), les micro et petites entreprises et les coopératives
	<ul style="list-style-type: none"> • Réductions des impôts
<ul style="list-style-type: none"> • Environnement réglementaire favorable et propice à la création d'emplois par le biais des entreprises durables (questions de gouvernance, réglementation et coût des affaires) 	
3. Mobilité et migration de la main-d'œuvre	





Institutions et politiques du marché du travail	1. Services de l'emploi
	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la réforme et la modernisation des services d'emplois publics pour améliorer leur capacité à offrir une orientation professionnelle, des services d'échange de main-d'œuvre, la fourniture de programmes actifs du marché du travail et des services en réaction rapide à des crises
	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la réglementation appropriée des agences d'emplois privées
	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la coopération entre les services d'emplois publics et les agences d'emplois privées
	2. Protection des employés (politiques actives et passives du marché du travail)
	3. Aider les travailleurs à trouver un emploi par des mesures du marché du travail actives comme :
	<ul style="list-style-type: none"> • des mesures d'orientation professionnelle
	<ul style="list-style-type: none"> • des mesures spéciales pour l'emploi des jeunes
	<ul style="list-style-type: none"> • des subventions/mesures incitatives à l'embauche
	<ul style="list-style-type: none"> • le développement et le perfectionnement des compétences et le recyclage pour augmenter l'employabilité
<ul style="list-style-type: none"> • des programmes de développement des compétences entrepreneuriales 	
4. Dialogue social	

Thèmes horizontaux (par ex., objectif spécial qui doit être pris en considération par toutes les priorités de la politique) : économie informelle, jeunesse, lutte contre la discrimination, dimension de genre.

À ce stade, il est proposé que l'identification des interventions soit aussi inclusive que possible. Ce n'est qu'à l'étape suivante que ces options seront réduites à un ensemble qui répond aux véritables besoins et qui est réaliste à la lumière des contraintes de ressources et de capacités. Pour identifier un ensemble inclusif d'interventions possibles, les recommandations ci-après peuvent être utiles :

- éliminez de l'arbre de diagnostic des problèmes toute cause ou conséquence qui ne relève pas des compétences des décideurs;
- parmi les causes et conséquences restantes, identifiez les interventions qui pourraient contribuer à empêcher que survienne la cause de ce problème ou à minimiser l'impact négatif d'une conséquence émanant de ce problème sur la société;
- pour chaque intervention identifiée ci-dessus, déterminer s'il existe déjà des politiques et programmes pour aborder ce besoin. Si oui, ces programmes existent-ils à l'échelle requise ? Sont-ils adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires prévus ? Atteignent-ils réellement leurs objectifs ? Sont-ils gérés de manière efficace ? Quelles modifications peuvent être nécessaires pour aborder correctement les besoins en matière d'emploi ? Au cours du processus, il est possible d'identifier plusieurs activités sporadiques existantes qui se sont révélées inefficaces car elles ne sont pas mises en œuvre de manière cohérente, ou génèrent énormément de gaspillage. Il peut être décidé que ces initiatives doivent être remplacées par un ensemble d'interventions plus stratégique et intégré. Notez qu'une étude spécifique doit peut-être être effectuée au cours de la phase de diagnostic pour collecter les informations nécessaires à cette étape (voir le chapitre 3 pour de plus amples informations sur ce point);
- identifiez les interventions manquantes ou les lacunes qui existent. Parmi les lacunes, identifiez celles qui peuvent être réellement abordées par le gouvernement compte tenu de sa capacité économique et institutionnelle et celles qui ne peuvent

pas être abordées dans la pratique à ce stade du développement du pays. Gardez à l'esprit que dans de nombreuses situations, il peut être plus sage d'étendre/modifier quelque chose qui fonctionne déjà plutôt que de créer quelque chose de nouveau.

À la fin de l'exercice, remplissez le tableau suivant pour chaque problème identifié.

Exemple problème identifié : taux de chômage des jeunes élevé

Cause	Intervention proposée	Programmes existants pour fournir ce type d'intervention (gouvernementaux ou non)	Adaptations nécessaires aux programmes existants pour garantir la couverture nécessaire et augmenter l'efficacité	Lacunes qui requièrent de nouveaux programmes
1. Secteur privé de petite taille et sous-développé	1. Améliorer les compétences entrepreneuriales			
	2. Améliorer le cadre juridique pour les PME			
	3. Fournir des subventions aux nouvelles sociétés			
	4. Créer un fonds pour l'emploi pour accorder un crédit aux nouvelles entreprises			
2.				
Effet	Intervention proposée pour aborder le problème de l'emploi	Programmes existants pour fournir ce type d'intervention (gouvernementaux ou non)	Adaptations nécessaires aux programmes existants pour garantir la couverture nécessaire et augmenter l'efficacité	Lacunes qui requièrent de nouveaux programmes
1. Les jeunes sont incapables de gagner et de construire leur vie	1. Fournir un salaire minimum/prestation de chômage aux jeunes			
	2. Appliquer des politiques macroéconomiques expansionnistes			
	3. Offrir des emplois gouvernementaux			
	4. Des politiques industrielles, des échanges et des investissements pour créer des emplois productifs plus nombreux			
2.				



Une fois le tableau rempli, comparez les sujets/groupes afin d'identifier les programmes qui peuvent en servir plusieurs. Lorsque vous réduisez vos options compte tenu des contraintes de ressources, de capacités et de prestation de services/mise en oeuvre, prêtez une attention particulière à ces programmes. Les interventions devraient être un ensemble de choix réalistes. L'exercice de sélection devrait donc se baser sur un ensemble de critères prédéterminés (contraintes de ressources, de capacités et de prestation de service/mise en oeuvre).

Étape 2 : réduire le nombre d'interventions à un ensemble réaliste

À cette étape, la longue liste d'interventions possibles doit être réduite à un ensemble financièrement réalisable d'interventions (a) que le gouvernement et ses partenaires peuvent mettre en œuvre, (b) qui est susceptible d'avoir un impact sur les problèmes d'emploi prioritaires, et (c) qui est conforme aux objectifs et principes de la politique.

Pour réduire la liste d'options, donnez la meilleure réponse à chacune des questions suivantes :

1. Quels montants le pays peut-il se permettre de consacrer aux problèmes d'emploi identifiés ?
2. Quelles sont les interventions ou options stratégiques sur lesquelles le pays devrait concentrer ses efforts ?
3. Qui sera chargé de la mise en œuvre ? L'intervention s'intègre-t-elle dans le cadre institutionnel existant ?

1. Quels montants le pays peut-il se permettre de consacrer aux problèmes d'emploi identifiés ?

La forme que prendra la politique nationale de l'emploi dépend fortement des ressources financières disponibles pour la financer. Une option pour assurer un niveau de financement réaliste consiste à utiliser les niveaux de financement actuels comme point de départ et à ensuite établir deux ou trois scénarios à la lumière des tendances des dépenses sociales et des éventuelles contributions des donateurs à moyen terme.

Par exemple, dans un pays dont le PIB est de 37 milliards d'USD, cela pourrait se traduire par un budget de :

- a) scénario de référence - 74 millions d'USD/an, soit 0,2 % du PIB
- b) scénario élevé - 111 millions d'USD/an, soit 0,3 % du PIB

Dans de nombreux pays, le changement de paradigme de la budgétisation traditionnelle vers la gestion des dépenses publiques a conduit à l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme et d'une budgétisation orientée sur les résultats. En termes opérationnels, cela signifie que les ministères reçoivent une enveloppe budgétaire du ministère des Finances qu'ils peuvent difficilement négocier à la hausse. Ils doivent pouvoir justifier une demande d'augmentation budgétaire par des résultats : par exemple, avec 0,1 % du PIB supplémentaire, l'objectif fixé à l'échelle nationale en matière d'emploi peut être atteint; si le budget reste inchangé, l'objectif ne sera atteint qu'à x %. Cette création de scénarios acquiert une importance de plus en plus grande vu l'accent actuel placé sur la gestion basée sur les résultats. Dans ce contexte, élaborer un programme budgétaire constitue un bon moyen pour (i) évaluer les montants nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique et (ii) plaider en faveur d'une augmentation des fonds (voir le chapitre 5 pour de plus amples détails).

2. Quelles sont les interventions ou options stratégiques sur lesquelles le pays devrait concentrer ses efforts ?

Cette étape requiert un premier examen de l'ensemble global d'interventions par le biais d'une série de critères de sélection, par exemple, que l'intervention soit :

- techniquement réalisable dans le cadre de la politique de l'emploi,
- politiquement acceptable aux yeux du gouvernement,
- considérée comme nécessaire et positive par les parties prenantes,
- justifiable lorsque l'on compare les coûts aux avantages,
- durable.

Exemple de feuille de travail pour classer les interventions politiques

Idées d'intervention politique	score : 3 = probable; 2 = possible; 1 = improbable						
	Techniquement réalisable dans le cadre de la politique de l'emploi	Politiquement acceptable aux yeux du gouvernement	Considérée comme nécessaire et positive par les parties prenantes	Justifiable lorsque l'on compare les coûts différentiels aux avantages	Durable	Total Points	Classement
Pondération	30%	15%	15%	20%	20%		

Note : la pondération dans ce tableau est donnée à titre purement indicatif; chaque pays décide de l'importance relative des critères qu'il choisit pour sélectionner les interventions politiques.

Sur la base de cet exercice de classement, les x premières interventions politiques (celles qui ont le plus de points) seront retenues. Le nombre d'interventions politiques retenues dépend du budget disponible. Il est important de remarquer qu'il s'agit d'un exemple purement illustratif et que la pondération attribuée à chaque critère dépendra fortement d'un mélange de jugements purement politiques, de preuves empiriques et de connaissances institutionnelles.

À la fin du processus, l'option préférée devrait être inscrite sur la liste, ainsi qu'une brève description de sa justification, en particulier par rapport aux autres options examinées.



Arriver à une plateforme commune



3. Qui sera chargé de la mise en œuvre ? Les structures nécessaires sont-elles en place ?

Le dernier élément consiste à vérifier si l'intervention s'intègre dans le cadre institutionnel existant ou s'il faut mettre en place une nouvelle structure. Si tel est le cas, est-ce réalisable dans le délai de la PNE ? Est-ce que cela n'ajoutera pas des couches supplémentaires inutiles de gouvernement (par exemple) ? Si l'intervention s'intègre dans le cadre institutionnel existant, implique-t-elle une augmentation du budget, le recrutement de personnel, etc. ? Est-elle réalisable compte tenu des procédures nationales, des contraintes budgétaires, etc. ? Si plus d'une structure pourrait être chargée de la mise en œuvre, comment choisir parmi elles ? Ou comment renforcer les partenariats ou la convergence ?

Exemples d'interventions pour l'intégration des personnes handicapées

Viet Nam : services d'assistance à l'intégration des personnes handicapées

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161531/lang--en/index.htm (en anglais)

L'intégration des personnes handicapées dans les programmes et services généraux de formation professionnelle, le développement de l'esprit d'entreprise, l'emploi et la microfinance. Une étude de cas du projet INCLUDE pour les personnes handicapées.

Thaïlande : les syndicats encouragent l'intégration des personnes handicapées sur le lieu de travail

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161520/lang--en/index.htm (en anglais)

En Thaïlande, la pression en faveur d'une plus grande reconnaissance sur le lieu de travail des droits des personnes handicapées a été renforcée par quatre syndicats représentant environ 450 000 travailleurs dans différents secteurs. Une étude de cas du projet PEPDEL pour les personnes handicapées.

Éthiopie : promotion de l'esprit d'entreprise par des services de développement des entreprises inclusifs et une formation en gestion des entreprises

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161490/lang--en/index.htm (en anglais)

La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes souffrant d'un handicap. Une étude de cas du projet INCLUDE pour les personnes handicapées.

III. Structure générale du document de politique nationale de l'emploi

Les pays décident de la structure du document de politique qui leur convient. Le guide suggère une structure générale qui n'est qu'indicative et doit être adaptée aux situations nationales.

Quelle proportion de l'analyse de la situation de l'emploi doit être intégrée dans le document de politique ? Cela varie fortement d'un pays à l'autre : la politique nationale de l'emploi ougandaise et le projet de politique de l'emploi du Lesotho ont des sections détaillées sur l'analyse situationnelle tandis qu'au Kenya et en Mongolie, les projets de politique sont succincts et vont droit au but. Au Malawi, une approche détaillée a été adoptée au départ; toutefois, le Bureau du Président et du Cabinet (OPC) qui traite les politiques en vue de leur adoption par le Cabinet, a conseillé de la simplifier. Il est très important de se conformer aux modèles qui existent dans le pays (voir encadré sur les bonnes pratiques ci-dessous).

Exemple de structure avec une part relativement grande pour l'analyse de situation :

- I. ANALYSE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI ET PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT
 1. Analyse du marché du travail
 2. Perspectives de développement et de croissance économique (année 1 à année n)
 3. Projections des tendances du marché du travail (année 1 à année n)
- II. IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX DÉFIS
 1. Défis de la politique du marché du travail
 2. Priorités et orientations stratégiques
- III. OBJECTIFS ET PLAN D'ACTIVITÉS
 1. Principal objectif
 2. Objectifs spécifiques
- IV. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI
 1. Indicateurs de performance de base de la politique de l'emploi
 2. Mécanisme de mise en œuvre et de coordination
 3. Suivi et évaluation

ANNEXES



© OIT / P. Diacine

Exemple de structure avec une part très succincte de l'analyse de la situation de l'emploi :

- | | |
|---------------------------------|---|
| I. Préambule | I. Dispositions générales |
| 1. Défis | II. Vision, principes et orientations |
| 2. Principal objectif | 2.1 Vision |
| 3. Considérations fondamentales | 2.2 Principes |
| II. Objectifs de la politique | 2.3 Orientations |
| III. Mise en œuvre et suivi | III. Objectifs, résultats et actions |
| | IV. Résultats et indicateurs pour atteindre ces résultats |
| | V. Gestion, organisation et coordination |



Bonnes pratiques

- ▶ Se conformer aux modèles qui existent dans le pays - par exemple, au Burkina Faso, le ministère des Finances a élaboré des guides pour la formulation de politiques sectorielles
- ▶ Vérifier les « calendriers » standards dans le pays (5, 10 ans)
- ▶ Les procédures dans certains pays requièrent une déclaration de politique avant le document de politique détaillé

Annexe 1 : Outils à la disposition des décideurs politiques et des partenaires sociaux

Coopératives



Guide de ressources sur les coopératives

<http://www.ilo.org/public/french/support/lib/resource/subject/coop.htm>



Promoting Co-operatives, A guide to ILO Recommendation, 2011

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160221/lang=en/index.htm (en anglais)

Le guide vise à présenter la recommandation 193 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui fournit un cadre pour les coopératives au XX^e siècle. Le guide permet de comprendre comment la « recommandation » fournit une base pour les lois et politiques relatives aux coopératives et pourquoi il faut faire campagne en faveur des coopératives. Conçue pour être utilisée partout dans le monde, la publication est rédigée dans un format simple pour faciliter la traduction. Elle résulte d'un effort de collaboration du Collège coopératif du Royaume-Uni, du Bureau international du travail (BIT) et de l'Alliance coopérative internationale (ACI).



Manuel sur les coopératives à l'usage des organisations de travailleurs, 2011

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_173354/lang=fr/index.htm

Ce manuel énumère l'essentiel à savoir sur les coopératives pour tous ceux qui sont intéressés en tant que membres, futurs membres, hommes politiques ou personnel d'institutions nationales ou internationales en charge de la promotion et du développement des coopératives. Dans un langage simple et compréhensible, le manuel passe en revue les éléments caractéristiques des coopératives, l'entreprise coopérative dans son ensemble, la promotion des coopératives et les liens étroits qui lient l'OIT aux coopératives.

Handicap



The right to decent work of persons with disabilities, Arthur O'Reilly, BIT, 2007

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091349.pdf (en anglais)



Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation

Lignes directrices, 2007

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf, en anglais).

Guide en ligne pour les formateurs, 2011

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_162169.pdf, en anglais).



Moving towards disability inclusion, 2011

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf (en anglais)





Par une série d'études de cas, cette publication donne des idées quant à la manière dont



la dimension de handicap peut être intégrée aux politiques, lois, services et programmes, ainsi que les éléments essentiels pour une croissance durable et inclusive des sociétés

-  **Guide de ressources de l'OIT sur le handicap,**
<http://www.ilo.org/public/french/support/lib/resource/subject/disability.htm>



Genre

-  **Égalité entre hommes et femmes et travail décent : Conventions et Recommandations clés pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes,** BIT, 2012,
http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_088159/lang—fr/index.htm
-  **Guidelines on Gender in Employment Policies: Information Resource Book,** BIT, 2009,
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang—en/docName—WCMS_103611/index.htm (en anglais)
-  **Guide de ressources sur l'égalité des genres dans le monde du travail**
<http://www.ilo.org/public/french/support/lib/resource/subject/gender.htm>
-  **Gender Mainstreaming in Local Economic Development Strategies: A guide**
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/—led/documents/publication/wcms_141223.pdf (en anglais)

Développement économique local

-  **Sensitizing Package on Local Economic Development,** 2005
http://www.ilo.org/empent/Instructionmaterials/WCMS_159822/lang—en/index.htm
(en anglais)
-  **Kit de ressources pour le développement local et le travail décent (LDDW),** 2011
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_166127/lang—fr/index.htm
Un ensemble d'outils pratiques et d'emploi facile, utilisé depuis 2006, conçu pour permettre aux planificateurs locaux, aux décideurs et aux praticiens du développement d'intégrer les thèmes du travail décent dans les décisions et les actions

Microfinance


-  **Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual**
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221116425_EN/lang—en/index.htm (en anglais)
Destiné au personnel des ONG, des donateurs, des organisations internationales et des programmes gouvernementaux, ce manuel décrit comment fournir des services financiers aux personnes à faible revenu dans les pays après-guerre, de la violence ou un afflux de réfugiés. Il aborde la sélection des agences exécutantes, la conception de programmes de microfinance, leur application, suivi et évaluation, etc.
-  **Making Microfinance Work. Managing for Improved Performance**
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_095890/lang—en/index.htm (en anglais)

Ce programme de formation de l'OIT est un cours renommé pour les administrateurs de microfinance. Basé sur les expériences et techniques des principales IMF du monde entier, ce livre donne un vaste aperçu des outils et ressources dont les administrateurs ont besoin. Dans son deuxième volume, consacré à la diversification des produits, le programme de formation donne aux institutions de microfinance certaines idées particulières sur la manière de développer des produits financiers spécifiques pour les jeunes.

Migration

 **Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination**, OSCE-BIT-OIM,
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf
(en anglais)


Ce manuel complet donne des conseils aux gouvernements, aux partenaires sociaux et aux autres parties prenantes pour le développement de nouvelles approches politiques, solutions et mesures pratiques pour une meilleure gouvernance de la migration de main-d'œuvre dans les pays d'origine et de destination. Il analyse les politiques efficaces et les pratiques et utilise des exemples de pays qui ont de l'expérience dans ce domaine. Une nouvelle version du manuel adapté à la région méditerranéenne a été publiée en anglais et en arabe.

 **Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers – An Information Guide.**
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang=en/index.htm (en anglais)

Le guide se compose de six livrets; chaque livret couvre un aspect différent de l'expérience de migration. Le livret 1 donne une introduction générale de la dynamique de la migration de travailleuses. Les livrets 2 à 5 couvrent les différentes étapes du processus migratoire et les activités, politiques et pratiques correspondantes d'autres acteurs - le gouvernement, les entreprises, le secteur privé, les groupes de la société civile et les familles - qui affectent la mobilité et l'emploi des femmes et des hommes dans leurs pays d'origine et en dehors. Le guide contient des exemples de bonnes pratiques, des initiatives politiques, des listes de contrôle et des directives, des instruments internationaux et d'autres informations pertinentes pour maximiser les avantages et minimiser les risques de migration de main-d'œuvre pour les femmes. Il a été traduit en 11 langues.

PME

 **Value Chain Development for Decent Work: A guide for development practitioners, government and private sector initiatives**
http://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_115490/lang=en/index.htm (en anglais)

 **Making the Strongest Links - Gender Sensitive Value Chain Analysis**
Ce guide fournit des méthodes pour intégrer la dimension de genre aux différentes étapes de l'analyse de la chaîne de valeur et pour renforcer les liens essentiels pour l'égalité entre hommes et femmes et pour promouvoir des stratégies de développement et de croissance favorables aux pauvres. Ce guide cherche à démontrer comment la dimension de genre



peut être intégrée à différentes étapes de la chaîne de valeur pour produire des stratégies de développement, et plus particulièrement pour le secteur informel. Le guide s'adresse aux praticiens de la chaîne de valeur, aux consultants sur les questions de genre, aux chercheurs et aux décideurs politiques. Le guide est mis en œuvre dans le secteur de l'habillement traditionnel éthiopien.

Tout savoir sur l'entreprise (KAB)

Il s'agit d'un outil pratique à l'intention des formateurs et des enseignants des centres de formation professionnelle et de l'enseignement secondaire et supérieur. Le principal objectif du KAB est de contribuer à créer une culture d'entreprise dans un pays ou une société, en sensibilisant les jeunes aux possibilités et aux défis de l'auto-emploi et de l'entrepreneuriat, et au rôle qu'ils peuvent jouer en façonnant leur propre avenir ainsi que celui du développement économique et social de leur pays. L'ensemble KAB vise à fournir aux enseignants et aux formateurs le matériel nécessaire pour un cours de 120 heures. Il se compose d'un manuel de formateur et de huit modules. Chaque module représente un domaine clé de l'entrepreneuriat et se divise en différents sujets. Conçu comme un ensemble indépendant, chaque module ne requiert aucune connaissance préalable des autres modules. Disponible en anglais, arabe, chinois, espagnol, français, russe et dans d'autres langues.

Lignes directrices pour la création de groupes d'entraide.

Les groupes d'entraide peuvent être des instruments précieux pour créer des liens sociaux, échanger des idées et des informations sur les entreprises, la résolution de problèmes et le partage des ressources. Ces lignes directrices pour la création de groupes d'entraide expliquent en quoi consistent les groupes d'entraide et la manière dont ils peuvent être encouragés. Elles donnent des conseils quant à la manière d'organiser les groupes, de mettre en place les procédures administratives et de décider des règlements internes.

Business Group Formation (BGF)

Ce manuel aide les formateurs à promouvoir la formation de groupes comme méthode de renforcement de l'autonomie des hommes et des femmes dans des communautés à faible revenu. Il est destiné à être utilisé dans des ateliers pour faciliter le processus de formation et de développement de groupes pour des activités sociales, professionnelles et/ou de production communes, comme l'achat de matières premières, le partage de locaux commerciaux, la commercialisation commune et l'entraide pour faire face à des urgences familiales. Le manuel se base sur une approche d'apprentissage participative qui vise à renforcer la capacité des participants - membres ou membres potentiels de groupes d'entreprises informels - de mettre en place, de gérer et de renforcer leurs groupes. Il se divise en deux parties : un guide d'utilisation qui explique comment utiliser ce manuel dans le cadre d'une stratégie efficace de formation de groupes, et une série de sessions à utiliser au cours de la formation. Cette dernière couvre un éventail de sujets sur les aspects techniques de la formation de groupes d'entreprises, ainsi que sur les compétences fondamentales et professionnelles, comme le fait de travailler ensemble et la résolution de problèmes.


Créez et Gerez Mieux Votre Entreprise (GERME)


Le programme GERME a été élaboré par l'OIT comme un outil pour répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME). Pour renforcer les capacités des entrepreneurs, le programme a conçu des ensembles de formation à faire soi-même qui correspondent à leurs différents niveaux de compétence. Le kit «Lancer votre entreprise» est destiné aux personnes qui ont des idées professionnelles concrètes et qui veulent lancer leur propre entreprise. Le programme SYIB a été introduit dans plus de 80 pays.


Disponible en anglais, arabe, bahasa indonesia, chinois, cingalais, espagnol, français, kirghize, khmer, russe, tamil, vietnamien.


<http://www.ilo.org/empent/areas/start-and-improve-your-business/lang--fr/index.htm>


Formation/compétences

 **Développement des compétences pour l'emploi - note d'orientation pour les politiques : Formuler une politique nationale relative au développement des compétences**, BIT, 2011.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180567.pdf

 **Une main-d'œuvre qualifiée pour une croissance forte, durable et équilibrée. Une stratégie de formation du G20**, BIT, Genève, 2010.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_175889/lang--fr/index.htm

 **Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement**, Conférence internationale du travail, 97^e session, BIT, Genève, 2008.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_125522/lang--fr/index.htm


 **L'amélioration de l'apprentissage informel en Afrique; un guide de réflexion.**
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_179660.pdf

 **Développement des compétences pour l'emploi - note d'orientation pour les politiques : L'amélioration des systèmes d'apprentissage informel**
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180569.pdf


 **Guide sur la formation pour le renforcement de l'autonomie économique des populations rurales - TREE**

Le programme de formation de l'OIT pour le renforcement de l'autonomie économique des populations rurales (TREE) est une plateforme qui a fait ses preuves et qui aide ceux qui travaillent dans des économies largement informelles à acquérir des compétences et des connaissances qu'ils peuvent appliquer pour améliorer leurs revenus. En commençant par l'organisation et la planification institutionnelles aux niveaux national et local, un programme TREE vise à systématiquement identifier les perspectives d'emploi et génératrices de revenu au niveau communautaire, à concevoir et dispenser des programmes de formation appropriés en collaboration avec les institutions de formation publiques et privées, et à apporter le soutien post-formation nécessaire, par exemple, en facilitant l'accès aux marchés et au crédit. En reliant directement la formation à des perspectives économiques déterminées par la communauté, les programmes TREE garantissent que les compétences offertes sont pertinentes.







http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_103528/lang--fr/index.htm







 **Développement des compétences pour l'emploi - note d'orientation pour les politiques : Écologiser l'économie mondiale - Le défi des compétences**, 2011
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_180570.pdf



-  **Orientation professionnelle : Manuel didactique à l'intention des pays à revenu faible ou moyen** (2011). Ce manuel a un double objet, à savoir : 1) appeler l'attention des décideurs et des administrateurs de programmes des pays à revenu faible ou moyen sur les questions essentielles de la réforme des services d'orientation professionnelle dans ces pays; et 2) offrir aux planificateurs de programmes et à ceux qui les mettent en œuvre aux niveaux national et local toute une gamme d'exemples et d'instruments dans ce domaine par pays, qui serviront de modèles à éventuellement adapter et utiliser.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171543.pdf

Jeunes






-  **Améliorer les perspectives des jeunes femmes et hommes dans le monde du travail : un guide pour l'emploi des jeunes**, 2011.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_166239/lang—fr/index.htm
-  **Relever le défi de l'emploi des jeunes, un guide pour les employeurs**, 2011 (un guide qui fournit des idées et des ressources pour aider les employeurs à travers le monde à maximiser l'emploi des jeunes).
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_166241/lang—fr/index.htm
-  **Emploi des jeunes : en faire une réalité! Un outil ressource électronique pour les employeurs**. Cet outil s'inscrit dans le cadre de l'effort permanent déployé par l'OIT, en collaboration avec l'Organisation internationale des employeurs (OIE), pour renforcer la capacité des organisations d'employeurs à s'engager en faveur de l'emploi des jeunes, en particulier dans les pays en développement et en transition. S'il existe de nombreuses connaissances et expertises dans ce domaine dans le monde, ces informations ne sont pas nécessairement disponibles pour les employeurs qui en ont le plus besoin, en particulier dans les pays où le problème de chômage des jeunes est plus grave.
-  **Jeunesse et emploi – Guide syndical**. Ce guide a été élaboré pour aider les organisations de travailleurs à renforcer leur action envers les jeunes gens et leur capacité à les atteindre, tant sur le plan des opportunités d'emplois pour les jeunes que sur celui des capacités des syndicats. L'ensemble de formation vise à fournir aux enseignants et aux formateurs le matériel nécessaire pour un cours de 60 heures. Il se compose de six modules. Le guide peut servir de matériel de référence de base pour le renforcement des capacités des syndicats sur l'emploi des jeunes, mais également de formation individuelle et de matériel de lecture.
-  **Rights@Work for young people**. Ce guide est destiné à aider les syndicats à sensibiliser les jeunes aux droits au travail. Il se divise en plusieurs modules qui examinent des questions liées aux droits pendant le recrutement et au travail. Des questions telles que le contrat de travail, la non-discrimination dans l'emploi et la profession, les licenciements abusifs et les droits en matière de sécurité sociale sont abordées dans le guide. Ce dernier se compose d'un guide du facilitateur et de l'utilisateur, et d'une «boîte à outils».
-  **Politiques sur l'emploi des jeunes au cours de la reprise économique**, 2011 (Cette note d'orientation présente un certain nombre de leçons tirées des initiatives prises au cours des crises passées).
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_151461/lang—fr/index.htm

-  **L'orientation professionnelle des jeunes : manuel à l'intention de ceux qui aident les jeunes.** Ce manuel s'adresse aux conseillers qui s'intéressent à aider les jeunes dans le processus de recherche d'une carrière et à renforcer l'autonomie des jeunes. Avec ce manuel, les conseillers disposent d'un outil efficace leur permettant de fournir des services d'information et de soutien pertinents et accessibles qui correspondent aux besoins des jeunes. Conçu pour une utilisation simple par les professionnels formés ainsi que par les parents et les pairs, il contient des liens internet utiles, des articles et des outils concernant la recherche d'un emploi.
-  **Biz-up: Self-Employment Skills for Young People (Compétences d'auto-emploi pour les jeunes gens) – Guide du facilitateur et boîte à outils.** Ce guide promotionnel vise à aider les conseillers à l'emploi et les facilitateurs à concevoir et gérer des ateliers qui visent à développer chez les jeunes une meilleure compréhension des concepts de base pour monter une entreprise. Il s'agit d'un bref module de formation initiale qui aide les jeunes gens à prendre des décisions avisées sur leur futur emploi, y compris envisager l'auto-emploi comme possible option de carrière et de suivre éventuellement un programme de formation à l'entreprenariat complet. Disponible en albanais, anglais, roumain et serbo-croate.
-  **Biz-up: Self-Employment Skills for Young People (Compétences d'auto-emploi pour les jeunes gens) – Guide de l'utilisateur.** Il s'agit du guide de l'utilisateur de l'outil décrit ci-dessus. Disponible en albanais, anglais, roumain et serbo-croate.
-  **Youth Entrepreneurship: Capacity Building Guide.** Un outil de formation pour renforcer les compétences du personnel d'institutions et de projets qui soutiennent les petites et moyennes entreprises (PME), afin de leur permettre d'offrir des services plus efficaces aux jeunes entrepreneurs, hommes et femmes. Cet ensemble permet aux organisations de mieux comprendre les besoins spécifiques des jeunes entrepreneurs afin de pouvoir améliorer les services qu'elles offrent aux jeunes entrepreneurs et leur capacité à les atteindre.
-  **GET Ahead (Aller de l'avant) pour les jeunes.** L'ensemble de formation GET (*Gender and Entrepreneurship Together*) pour les jeunes vise à aider les organisations partenaires de l'OIT engagées dans la promotion du développement des entreprises chez les jeunes femmes et hommes en situation de pauvreté qui veulent commencer ou ont déjà lancé une petite entreprise. L'ensemble de formation se compose de trois parties. La première partie fixe les principaux objectifs et les principales stratégies et donne une vue d'ensemble du contenu et de la structure de la formation. Elle donne des conseils aux formateurs et des éléments pour l'organisation de la formation sur GET Ahead (Aller de l'avant) pour les femmes dans l'entreprise. La deuxième partie est présentée en quatre grandes sections et couvre un total de 10 modules. Chaque module se compose d'une série d'exercices. La troisième partie fournit des ressources et du matériel de référence pour les formateurs et les entrepreneurs.
-  **Guide pour la préparation de plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes.** Ce guide a été élaboré pour apporter une assistance aux pays et aux mandants tripartites pour l'élaboration de plans d'action nationaux (PAN) pour l'emploi des jeunes équilibrés et complets. À l'heure actuelle, il existe deux projets de guide. Le premier, un manuel principal, propose une méthodologie pour l'élaboration de PAN. La méthodologie s'articule autour d'un cadre qui vise à appuyer l'élaboration d'un PAN basé sur l'approche du cycle de politique, à savoir l'analyse situationnelle et l'identification des principaux problèmes (partie 1), l'identification des priorités en matière de politique pour s'attaquer aux principaux problèmes en matière d'emploi des jeunes sur la base des résultats de l'analyse situationnelle (partie 2), et la planification de la mise en œuvre (partie 3). Les



annexes reprennent plusieurs outils additionnels (par ex., un modèle de grille de PAN, un modèle pour le plan d'exécution du PAN, un modèle pour les grandes lignes du projet de PAN). Le deuxième guide, succinct, propose une approche pratique étape par étape de l'élaboration des PAN par le biais d'un processus dirigé et contrôlé par les pays. Le processus proposé se compose de quatre grandes étapes (depuis les mesures préparatoires à prendre par le pays et les partenaires internationaux jusqu'à l'adoption du PAN) et identifie clairement les rôles et responsabilités des partenaires nationaux et internationaux. Une version finale qui reprend les deux projets de guide est en cours de préparation. Disponible en albanais, anglais, arabe, espagnol, français, russe et serbo-croate.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140781.pdf

-  **Guide for the design, monitoring and evaluation of employment programmes targeting young people.** Cet outil fournit des conseils au personnel des institutions du marché du travail chargées de la conception, du suivi et de l'évaluation des programmes d'emploi pour les jeunes. Il passe en revue les principaux éléments nécessaires pour la formulation de programmes d'emploi pour les jeunes et pour l'intégration de ces programmes à d'autres services du marché du travail. Il décrit également les principaux éléments nécessaires pour l'identification de groupes défavorisés (ciblage) et pour la mise en place d'un système de suivi solide par la mise en place de groupes de contrôle. Enfin, il décrit les principaux types de mécanisme d'évaluation et donne des conseils sur la manière d'évaluer les programmes d'emploi pour les jeunes. Disponible en albanais, anglais et serbo-croate.
-  **Affronter les problèmes liés à l'emploi des jeunes - Un cours de formation.** Cet ensemble de formation vise à contribuer à la conception et à la mise en œuvre de politiques qui affrontent efficacement les problèmes liés à l'emploi des jeunes, en renforçant les capacités de ceux qui participent à l'élaboration de ces politiques aux niveaux local et national. L'ensemble de formation se compose de trois modules principaux : (i) l'identification et l'analyse des problèmes, (ii) la formulation de politiques pertinentes, et (iii) la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques. Cet ensemble de formation se présentera sous deux formes : une version imprimée et un ensemble de fichiers électroniques sur un CD-ROM. Disponible en anglais, arabe, espagnol et français.
-  **Les jeunes et le désarmement, la démobilisation et la réinsertion.** Le document fait partie des «Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion (IDDRS)» du Centre de ressources des Nations unies sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR). Il consiste en un ensemble complet de politiques, lignes directrices et procédures couvrant 24 domaines du DDR. Le document est le module spécifique consacré aux jeunes (âgés de 15 à 24 ans). Il vise à donner des conseils aux décideurs politiques et aux planificateurs de programmes sur les meilleurs moyens d'aborder les besoins d'un groupe qui a généralement été mal couvert par les programmes de DDR.
-  **L'Observatoire du BIT sur la crise mondiale de l'emploi des jeunes.** Le Bureau de la Bibliothèque et des services d'information (INFORM) du BIT a mis en place une base de données sur l'impact de la crise économique et financière sur le monde du travail. Ce site web fournit des informations sur l'impact social et en matière d'emploi de la crise et les réponses politiques concernant l'emploi des jeunes.
-  **Youth Employment Knowledge Sharing Platform** (accès limité). La YEKSP est une ressource interactive sur le web créée par le Programme pour l'emploi des jeunes (YEP) du BIT pour vous aider à accéder facilement à et à échanger des connaissances et du savoir-faire en matière d'emploi des jeunes.



Chapitre 5

De la planification stratégique à la planification opérationnelle et aux outils de mise en œuvre

Tout comme la PNE a besoin d'avoir un caractère exécutoire avant de pouvoir être mise en œuvre, elle doit être traduite en étapes opérationnelles. Elle nécessite un plan de mise en œuvre avec des objectifs et des résultats clairs, des indicateurs SMART pour permettre son suivi puis son évaluation, des rôles et responsabilités clairement attribués aux différents acteurs pour la mise en œuvre (et le suivi) des interventions avec des échéances et une programmation réaliste des ressources nécessaires (humaines, financières, matérielles). Ce chapitre guide le lecteur à travers les différents éléments du plan de mise en œuvre.



© Fotolia

Table des matières

I. Planification de la mise en œuvre	143
A. La vision de la politique.....	143
B. Les objectifs et cibles.....	144
C. Les résultats escomptés et leurs indicateurs de suivi	146
II. Outils de mise en œuvre	148
Le plan de travail (produits et activités liés à chaque résultat).....	148
Le cadre logique ou la matrice des activités de la PNE	148
III. Cadre organisationnel et institutionnel de mise en œuvre	150
A. Mécanisme de coordination et cadre de mise en œuvre	150
B. Le cadre institutionnel de suivi et d'évaluation	154
1. Qu'est-ce que le suivi et l'évaluation et l'évaluation de l'impact ?	154
2. Comment mettre en place un bon système ? Cartographie des points d'entrée ...	160
3. Fonctions institutionnelles d'un cadre de S&E	162
4. Organisation de la participation des employeurs et des syndicats au S&E	166
5. Conclusion : les deux cercles concentriques du S&E	169
IV. Financement de la PNE	170
A. Planifier et budgetiser les ressources nécessaires à une mise en œuvre efficace de la PNE	170
B. Intégration dans le budget national : pourquoi et comment	170
1. Le cadre de dépenses à moyen terme : un outil pour plaider en faveur de ressources au cours des arbitrages budgétaires par le ministère des Finances....	171
2. Les revues des dépenses publiques : un outil pour convaincre le ministère des Finances de l'utilisation efficace des allocations budgétaires passées	174
3. Quels arrangements institutionnels ? Le processus institutionnel de la budgétisation favorable à l'emploi	175
C. Mobilisation de ressources extrabudgétaires	177
Annexe 1 : Bonnes pratiques de deux pays pilotes en matière de revue des dépenses publiques sur l'emploi	179



I. Planification de la mise en œuvre

A. La vision de la politique

La vision de la PNE est une déclaration d'intention générale qui donne une direction globale pour orienter des objectifs d'emplois plus spécifiques, pratiques et mesurables. Un exemple de vision d'emploi figure dans la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, qui inscrit comme une vision essentielle «une politique active visant à promouvoir le plein emploi productif et librement choisi». Cet objectif se reflète dans les stratégies d'emploi de bon nombre des 68 pays qui ont ratifié cette convention. Par exemple, la vision de la politique nationale de l'emploi de la Tanzanie est de permettre aux habitants d'occuper un emploi décent et lucratif, susceptible de leur assurer un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins, et de réduire la pauvreté¹.

La vision indique toutefois également l'objectif de développement auquel la PNE tente de contribuer. Elle devrait donc être explicitement liée aux objectifs du cadre de développement national afin que la PNE contribue à atteindre un ou plusieurs des objectifs qui sont fixés et, dans le même temps, qu'elle se concentre de manière plus explicite sur l'emploi. À Madagascar, par exemple, les travaux relatifs à la PNE ont permis au ministère de l'Emploi et aux partenaires sociaux de placer la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté au cœur des priorités économiques en liant clairement les objectifs de la PNE au CDN 2007-2011, appelé «Madagascar Action Plan» (MAP) (voir encadré 5.1).



Encadré 5.1

La vision du programme national de soutien à l'emploi (PNSE)

Le PNSE a pour finalité de «contribuer à généraliser l'emploi décent pour réduire la pauvreté». L'analyse diagnostique montre que si Madagascar a pu développer un processus de croissance pro-pauvres entre 2001 et 2005, les taux de croissance de l'emploi (3,7 %) et de la productivité du travail (17,9 %) figurent parmi les principaux facteurs ayant contribué à cette situation. C'est la raison pour laquelle le gouvernement malgache souhaite structurer davantage les actions de réduction de la pauvreté en s'appuyant sur le cadre de développement national (Madagascar Action Plan) pour la promotion de l'emploi productif et librement choisi.

La cible en matière d'emploi qui accompagne l'objectif d'emploi est le taux de croissance de l'emploi pro-pauvres :

Niveau de référence (2001-2005) = 3,7 % Cible (2007-2011) = 4 %

Étant donné que le taux de croissance de l'emploi pro-pauvres a été élevé au cours de la période précédant l'adoption du PNSE à Madagascar, le PNSE fixe lui-même une cible légèrement supérieure au niveau de référence. Maintenir ce taux de croissance de l'emploi pro-pauvres serait déjà une grande réussite.

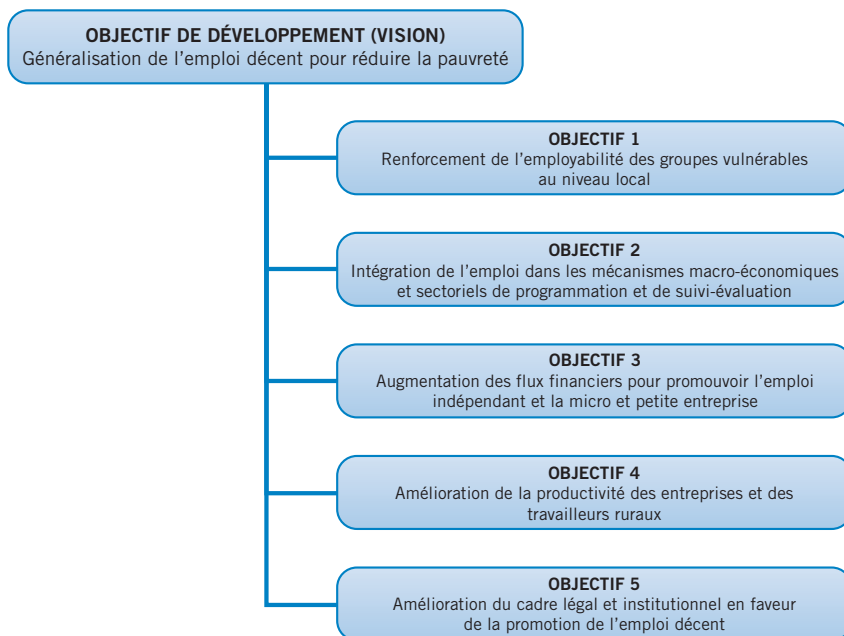
Source : PNSE, 2007 - Pour de plus amples détails sur l'indicateur, voir Pr Jean-Pierre Lachaud : *Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar*, (Genève, BIT, 2006).

¹ BIT : *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi*, Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, juin 2010.

B. Les objectifs et cibles

Les objectifs indiquent ce que la PNE vise à atteindre à la fin de sa période de mise en œuvre. Le choix de l'objectif résulte d'un exercice de diagnostic de l'emploi et d'établissement de stratégies politiques (voir chapitre 4). Un objectif donné est généralement atteint par le biais de plusieurs interventions ou mesures. Le nombre d'objectifs devrait donc être limité et leur libellé devrait être aussi clair et concis que possible.

Exemple : Objectifs de la politique nationale de l'emploi de Madagascar



Chaque objectif doit s'accompagner d'une ou plusieurs cibles quantifiables ou vérifiables à atteindre à la fin de la période de mise en œuvre de la PNE. Les cibles fournissent des niveaux de référence pour contrôler les progrès dans la réalisation des objectifs et pour évaluer l'impact de la PNE. Elles constituent également un engagement que doit tenir le pays pour une date donnée (dans le cas présent, à la fin de la période de mise en œuvre de la PNE).

Les cibles varient en fonction (i) de l'indicateur pour lequel elles sont fixées, et (ii) du niveau de certitude et de prévisibilité de la dimension mesurée. Elles peuvent être :

- des points : par exemple, une cible sur le taux de chômage des jeunes de 10 pour cent;
- des fourchettes: par exemple, une cible sur le taux d'inflation qui doit être compris entre 3 % et 5 %;
- des limites supérieures ou inférieures : par exemple, une cible de 75 % ou plus pour le taux d'alphabétisation, ou de 30 % ou moins pour l'incidence de la pauvreté monétaire.

Le cas échéant, et chaque fois que possible, veuillez ventiler les cibles par genre et/ou fixer des cibles spécifiques pour les hommes et les femmes.



Quelles sont les caractéristiques de bonnes cibles ? Les cibles doivent être : (1) simples et mesurables, (2) pertinentes pour la prise de décision, (3) compatibles avec les priorités globales ainsi qu'entre elles, (4) techniquement réalisables, (5) réalistes et viables du point de vue budgétaire, et (6) en harmonie avec la capacité de mise en œuvre.

Pour de plus amples détails, voir :

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Setting-Targets/NoteTargets_fre.pdf

Tableau 5.1 : Objectifs et cibles dans la PNE de Madagascar

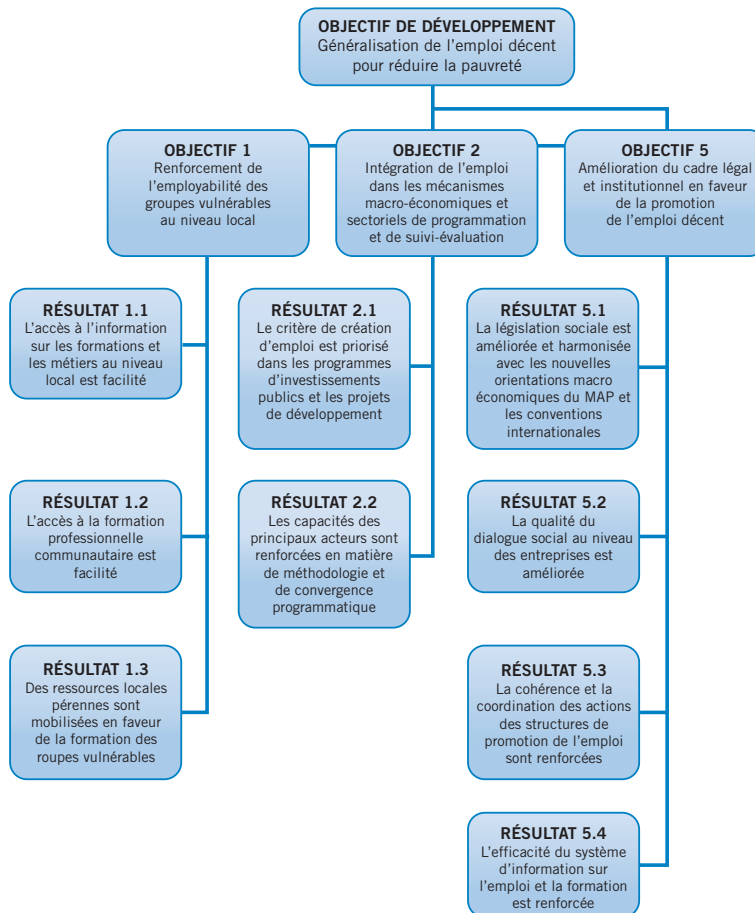
Objectif	Indicateur	Niveau de référence - 2005	Moyen terme - 2009	Cible - 2011
OBJECTIF 1 : Renforcement de l'employabilité des groupes vulnérables au niveau local	Part des agriculteurs ayant bénéficié d'une formation professionnelle	3,1 %	9 %	18 %
	Par des ruraux non agriculteurs ayant bénéficié d'une formation professionnelle	13 %	20 %	30 %
OBJECTIF 2 : Intégration de l'emploi dans les mécanismes macro-économiques et sectoriels de programmation et de suivi-évaluation	Taux de croissance du taux d'emploi	1,5 % (2001-2005)	3 % (2005-2009)	4 % (2007-2011)
OBJECTIF 3 : Augmentation des flux financiers pour promouvoir l'emploi indépendant et la micro et petite entreprise	Taux de pénétration de microfinance	5 %	8 %	12 %
	Part de crédit bancaire au secteur privé dans le PIB	10 %	12 %	15 %
OBJECTIF 4 : Amélioration de la productivité des entreprises et des travailleurs ruraux	Taux de croissance de la productivité du travail pro-pauvres	17,9 % (2001-2005)	20 % (2005-2009)	20 % (2007-2011)
	Taux de croissance des salaires réels des entreprises privées	-38,2 % (2001-2005)	4 % (2005-2009)	8 % (2007-2011)
OBJECTIF 5 : Amélioration du cadre légal et institutionnel pour la promotion de l'emploi décent	Proportion d'emplois salariés non protégés	75,2 %	72 %	65 %
	Proportion des emplois rémunérés moins que le salaire minimum	31,4 %	22 %	12 %

Source : Gouvernement de la République de Madagascar, Programme national de soutien à l'emploi, 2006.

C. Les résultats escomptés et leurs indicateurs de suivi

Les résultats escomptés doivent indiquer un changement réel de politique et/ou d'institution auquel on s'attend dans un délai donné fixé dans la PNE (impact à mi-parcours). Par conséquent, il faut exprimer les résultats sous forme de buts qu'on peut atteindre de façon réaliste, et non comme des actions à mener ou des moyens à utiliser².

Exemple : Résultats escomptés de la politique nationale de l'emploi de Madagascar



Les résultats contribuent largement à la réalisation des objectifs et, en tant que tels, doivent toujours être liés à l'un d'entre eux. La série de résultats est rattachée à un objectif spécifique. Par exemple, on peut atteindre un objectif qui cherche à améliorer les conditions de travail des jeunes travailleurs âgés de 15 à 17 ans engagés dans un travail dangereux par une combinaison de résultats influant sur la législation du travail, l'administration du travail et le

² BIT : Guide pour la préparation de Plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140781.pdf.



climat des affaires. Ces résultats pourraient inclure : une politique révisée concernant les types dangereux de travail qui peuvent nuire à la santé ou au développement de jeunes travailleurs de moins de 18 ans; le renforcement des capacités des inspections du travail à procéder à l'application de la législation du travail en vue de l'élimination du travail des enfants et de la protection des jeunes travailleurs; des procédures simplifiées permettant aux entreprises des secteurs à risque élevé de se faire enregistrer comme entité juridique.

Des indicateurs concrets et axés sur la problématique hommes-femmes doivent être définis pour chaque résultat identifié. Ces indicateurs sont essentiels pour mesurer la performance et suivre les progrès au fil du temps. Ils devraient être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps (SMART). Les informations recueillies sur ces indicateurs sont utiles pour la gestion des prises de décision maintenant la PNE dans la voie de la réalisation de ses objectifs. Comme règle empirique, au moins un indicateur quantitatif devrait être rattaché à chaque résultat. Les indicateurs quantitatifs devraient être basés sur une unité d'analyse ou de calcul, sur les données de référence et sur les points de repère existants à des fins de comparaison (par ex., nombres, taux, ratios).

Sur la base de l'exemple mentionné plus haut, les indicateurs de performance pourraient inclure : le nombre exact de lois qu'il faut amender pour réviser la politique relative aux types dangereux de travail par le facteur temps exact (cela signifie que les lois sont identifiées avant la détermination de l'indicateur); le taux de mise en conformité à la législation du travail en raison des visites d'inspection sur une période donnée; la réduction (par un nombre exact) du nombre de documents administratifs nécessaires pour enregistrer une entreprise dans les secteurs à risque élevé de travail dangereux sur une période donnée.



Définition et mise en œuvre des indicateurs de performance

Compétences nécessaires pour définir les indicateurs de performance : plusieurs jours de formation sont recommandés pour acquérir les compétences nécessaires pour définir les indicateurs pratiques. Les compétences en matière de collecte, d'analyse des données et de rédaction de rapports, ainsi que des compétences en matière de système d'information pour la gestion (SIG) sont nécessaires pour mettre en œuvre des systèmes de suivi des performances.

Temps nécessaire pour définir et mettre en œuvre des indicateurs de performance : de quelques jours à quelques mois, en fonction de l'ampleur du processus participatif utilisé pour définir les indicateurs et de la complexité du programme. La mise en œuvre des systèmes de suivi des performances peut prendre de 6 à 12 mois.

Pour de plus amples détails, voir la section II.B sur le cadre de suivi et d'évaluation.

II. Outils de mise en œuvre

Le plan de travail (produits et activités liés à chaque résultat)

Le plan de travail fournit des informations sur les produits attendus et les activités à réaliser afin d'atteindre les résultats. Il doit également indiquer le délai pour la mise en œuvre des activités et la structure responsable de la réalisation.

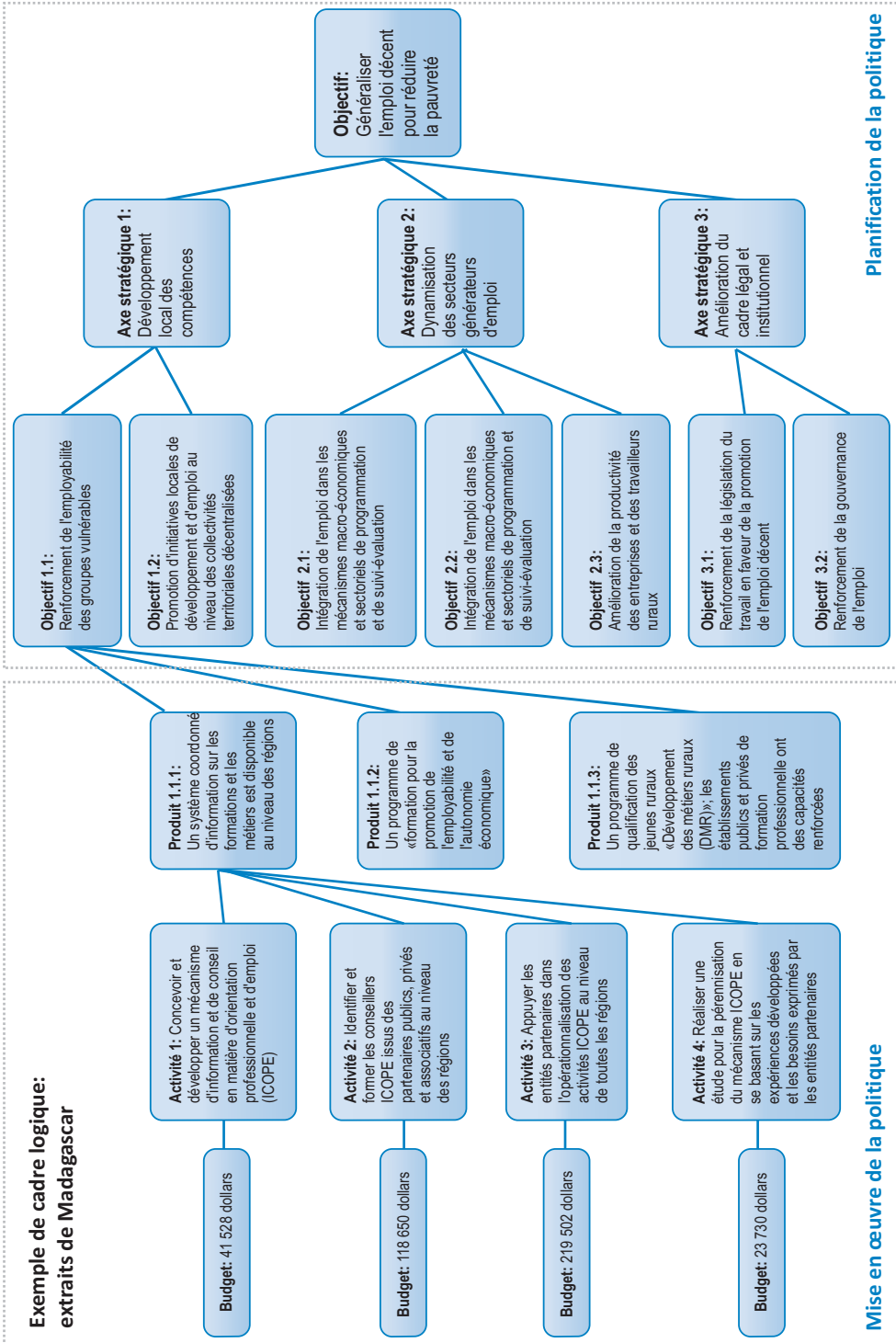
Il est important de garder à l'esprit la différence entre planification et mise en œuvre. Si la PNE, à l'instar de son plan d'action, est un outil de planification, le plan de travail vise à faciliter la mise en œuvre du plan d'action. En conséquence, ils sont tous deux des outils essentiels et complémentaires pour aider les pays à promouvoir et mettre en œuvre des stratégies nationales de l'emploi.

Tableau 5.2 : Modèle de plan de travail

Résultat :												
Produits	Activités	Année 1				Année n				Structure responsable	Personne responsable	
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Produit 1	Activité 1										Structure A	M./Mme X
	Activité 2										Structure B	M./Mme Y
	Activité 3										Structure C	M./Mme Z
	Activité 4											
Produit 2	Activité 1											
	Activité 2											
	Activité n											
Produit n	Activité 1											
	Activité 2											
	Activité n											

Le cadre logique ou la matrice des activités de la PNE

La matrice est un outil utile pour visualiser la relation fonctionnelle entre les différents éléments du plan d'action de la PNE (objectifs et cibles, résultats et indicateurs, produits et activités, intrants). Elle donne également un instantané des informations essentielles de la PNE sous forme de tableau.



III. Cadre organisationnel et institutionnel de mise en œuvre

A. Mécanisme de coordination et cadre de mise en œuvre

L'éventail des politiques nécessaires pour atteindre les objectifs de la PNE couvre différents ministères et différents niveaux de gouvernement (national, régional, local). Il englobe également les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des agences spécialisées (agences d'emploi publiques et privées, centres de formation, etc.). Rassembler tous ces acteurs et coordonner leurs actions tout en orientant la mise en œuvre de la PNE constitue donc un défi majeur. L'expérience montre que la réussite de la mise en œuvre est largement tributaire de la mise en place d'un mécanisme de coordination interministériel et tripartite bien conçu (voir encadré 5.2 sur l'expérience de la Corée du Sud).

Encadré 5.2

Conseil national de la stratégie pour l'emploi de la Corée du Sud



En Corée du Sud, un Conseil national de la stratégie pour l'emploi a été mis en place début 2010 afin d'accorder la priorité à la création d'emplois en tant qu'objectif national, en mettant en œuvre des programmes temporaires de création directe d'emplois et des réformes structurelles. Il est présidé par le Président sud-coréen et rassemble plusieurs ministères et partenaires sociaux. Il est une sous-division du Conseil des urgences économiques nationales (National Economic Emergency Council).

Pour de plus amples informations, consultez

http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=EmploymentMeasure.pdf (en anglais).

Le cadre de coordination choisi devrait permettre aux différents acteurs de la PNE de travailler ensemble de manière coordonnée, cohérente et efficace. Un comité interministériel auquel participent les organisations des employeurs et des travailleurs devrait assumer le rôle principal dans le cadre de la coordination de la PNE afin de rassembler tous les acteurs, de promouvoir les initiatives et les consultations complexes, de conduire des débats analytiques avec plusieurs partenaires tout comme de simplement donner une impulsion à la mise en œuvre de la PNE, qui n'est ni automatique ni spontanée. Une structure exécutive est nécessaire pour organiser, animer, surveiller et évaluer la mise en œuvre. Cette structure est renforcée par une équipe technique (voir encadré 5.3 sur l'expérience du Burkina Faso). Les structures existantes peuvent être utilisées afin d'éviter la prolifération d'institutions. Par exemple, dans de nombreux pays africains, il existait des comités directeurs pour assurer le suivi du Sommet de Ouagadougou. Ces comités peuvent être chargés de l'orientation de la PNE. De même, les ministères chargés de l'emploi sont généralement dotés d'un département de planification des politiques qui peut servir de structure exécutive. Dans la mesure du possible, il faut relier le cadre de coordination et de mise en œuvre de la PNE aux structures qui ont une influence forte et réelle dans le pays.



Une section du plan d'action de la PNE devrait identifier et décrire le mécanisme de coordination et le cadre de mise en œuvre de la PNE. L'équipe chargée de la rédaction de la PNE devrait donc :

- identifier et décrire le mécanisme existant et/ou à mettre en place qui sera chargé de garantir une coordination efficace de la mise en œuvre de la PNE aux niveaux national et régional/local;
- décrire les rôles et responsabilités de la principale institution gouvernementale;
- décrire le mandat du comité directeur;
- indiquer la composition, les rôles et responsabilités de l'organe de coordination et, si possible, des groupes de travail techniques envisagés;
- décrire les rôles et responsabilités des structures exécutives et techniques.



Encadré 5.3 Rôles et fonctions des structures de coordination de la PNE du Burkina Faso

Le Burkina Faso a établi un plan organisationnel pertinent qui répond aux besoins de la mise en œuvre de la PNE, évite autant que possible la prolifération d'institutions et correspond à des structures similaires ailleurs. Il se compose de quatre structures principales :

1. La structure de pilotage - concertation

Le Comité technique permanent du Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFP), prévu par le code du travail et qui prendra en charge toutes les obligations du Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la pauvreté, sera la structure de pilotage - concertation de la PNE. La composition de cette structure, déjà en place, est assez large pour représenter les parties les plus concernées au niveau de l'État, les organisations d'employeurs, de travailleurs et d'artisans, ainsi que des éléments représentatifs des régions et des acteurs de la société civile agissant dans le domaine de l'emploi. Elle peut autant que nécessaire créer des commissions ad hoc pour traiter de questions spécifiques. La présidence de l'institution sera assurée par le plus haut responsable du ministère de l'Emploi. Elle tiendra au moins deux sessions annuelles. Elle aura pour fonction de :

- ▶ orienter les initiatives du mécanisme de coordination et des acteurs, surveiller en particulier la convergence et les complémentarités des interventions et actions;
- ▶ surveiller les initiatives et les activités de mise en œuvre de la PNE;
- ▶ surveiller l'inertie, les difficultés, les obstacles, les nouveaux éléments, les opportunités concernant la mise en œuvre de la PNE et de manière plus générale, l'emploi;
- ▶ formuler des avis sur l'opportunité, le rythme, le degré d'engagement, la qualité, le calendrier, etc. des initiatives et actions;
- ▶ émettre des suggestions pour améliorer la pertinence et l'efficacité des interventions et des actions ou, si nécessaire, les réorienter;
- ▶ délibérer sur l'évolution de la situation de l'emploi et émettre toute suggestion pertinente concernant la PNE;
- ▶ surveiller les activités de suivi et d'évaluation.

2. La structure exécutive

Le format choisi au Burkina Faso est la désignation d'un coordinateur exécutif du processus de mise en œuvre de la PNE. Il est responsable des activités et du travail d'animation, d'organisation, de suivi permanent et d'évaluation de l'exécution du plan d'action de la PNE, sous la supervision du ministère de l'Emploi. À ce titre, il a pour fonction de :

- ▶ assurer l'impulsion opérationnelle auprès des acteurs de la PNE dans les différents domaines associés et/ou concernés :
- ▶ conduire et prendre la responsabilité du processus organisationnel nécessaire au déroulement des diverses activités de mise en œuvre : communication, consultations, rendez-vous périodiques, décision d'études, engagement de réflexions, groupes de travail, ateliers, échéances à respecter, enchaînements à assurer, liaisons à organiser, etc.;

- ▶ centraliser toute l'information sur le suivi et la réalisation de tout ou partie des mesures prises, des actions techniques développées et des démarches entreprises dans le cadre de la PNE;
- ▶ organiser et superviser le travail technique et les activités du secrétariat technique;
- ▶ assurer les relations nécessaires avec les échelons régionaux pour les besoins de la mise en œuvre de la PNE;
- ▶ préparer les réunions de la structure de pilotage et la documentation qui lui est nécessaire.

3. La structure technique

Un secrétariat technique, composé de cadres compétents et actifs, prendra en charge au quotidien l'ensemble du travail technique et organisationnel requis par la mise en œuvre de la PNE. Le secrétariat technique a les fonctions suivantes :

- ▶ mener toutes les démarches mesures relationnelles et organisationnelles nécessaires pour soutenir la mise en œuvre de la PNE;
- ▶ veiller au respect de la programmation des tâches à mener et des calendriers de travail;
- ▶ procéder à la collecte et l'analyse des informations sur l'avancement et les conditions de réalisation des activités;
- ▶ élaborer, à la demande du coordinateur, toute étude, analyse ou réflexion en exécution des activités et réalisable avec les moyens du secrétariat;
- ▶ élaborer, à la demande du coordinateur, tout rapport ou note sur des éléments d'exécution des activités ou de la problématique de l'emploi;
- ▶ préparer, si besoin, la documentation et/ou les dispositions organisationnelles nécessaires pour les consultations, réunions ou groupes de travail, ateliers, manifestations liées à la promotion de l'emploi, éléments de communication, termes de référence d'études, missions, ...;
- ▶ nouer des relations de travail avec les acteurs de la réalisation des activités à l'échelon national et régional.

4. La structure relais à l'échelon régional

Le directeur régional de la jeunesse et de l'emploi doit, sous l'autorité du gouverneur, être le relais et le point d'appui d'une action volontaire visant la connaissance de la problématique locale en matière d'emploi, l'élaboration et la concrétisation d'approches stratégiques et opérationnelles du traitement des questions d'emploi dans le cadre de la région et l'accompagnement régional des interventions à caractère régional touchant l'emploi. Le directeur régional est chargé des missions suivantes :

- ▶ sensibiliser aux questions d'emploi et à la PNE, ses objectifs et activités repris dans le plan d'action;
- ▶ diriger la mobilisation des acteurs locaux et des partenaires sociaux concernant le traitement des questions d'emploi et les actions à réaliser au niveau régional;
- ▶ étudier la situation de l'emploi dans la région et les actions réalisées pour promouvoir l'emploi et partager ces informations à l'échelle locale, mais aussi nationale;
- ▶ rédiger un rapport annuel sur l'emploi et les actions de promotion de l'emploi dans la région;
- ▶ promouvoir des analyses et débats susceptibles de contribuer à la formulation de réponses aux problèmes d'emploi et d'interventions pour promouvoir l'emploi aux niveaux régional ou municipal;
- ▶ contribuer à la mise en œuvre du plan d'action de la PNE, et de manière plus générale des actions en faveur de la promotion de l'emploi.

Source : Gouvernement du Burkina Faso : Plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi, mars 2008.



Mécanismes de coordination aux niveaux régional et/ou local

La coordination devrait également se dérouler au niveau décentralisé. Dans certains pays, les institutions régionales et locales sont bien développées, et il faut une répartition des rôles et responsabilités ainsi que le renforcement des capacités pour étendre les mécanismes de coordination de la PNE à ces niveaux décentralisés. Dans d'autres pays, il se peut que les institutions doivent être renforcées (en termes de capacités techniques mais aussi de ressources humaines, financières et logistiques, pour pouvoir fonctionner correctement) avant de pouvoir assumer ce rôle de coordination. Dans ce cas, la coordination au niveau local devrait être un objectif à moyen terme et la PNE peut être un moyen de l'atteindre (voir encadré 5.4 sur la Serbie).



Encadré 5.4

Serbie : Conseils locaux d'emploi et décentralisation de la politique de l'emploi

Le gouvernement serbe s'est longtemps soucié de la décentralisation de la politique de l'emploi. La *loi sur l'emploi et l'assurance chômage* de 2003 (Journal officiel de la République de Serbie n° 71/03) prévoyait la possibilité que les gouvernements locaux mettent en place des Conseils locaux d'emploi (CLE) en vue de mener le développement de plans d'emploi locaux. Ces conseils rassemblent des représentants des gouvernements locaux, des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'un représentant du Service national de l'emploi (SNE). D'autres agences peuvent y participer, mais sans droit de vote (par exemple, les agences d'emploi privées, les agences régionales pour le développement des entreprises, les centres de protection sociale, les établissements d'enseignement et tout autre association protégeant les intérêts de groupes spécifiques de chômeurs). Grâce aux activités de promotion organisées par le ministère de l'Économie et du Développement régional (MEDR), le nombre de conseils est passé de 24 en 2003 à 150 en 2009.

La *loi sur la promotion de l'emploi et l'assurance chômage* de 2009 (Journal officiel de la République de Serbie n° 36/09) prévoit la possibilité que les plans d'emploi locaux - adoptés par le gouvernement local avec l'avis du CLE - soient cofinancés par le budget de l'État (à concurrence de 70 pour cent pour les régions moins développées et de 50 pour cent pour les autres) à condition d'être conformes aux objectifs d'emploi fixés au niveau national.

Le plan d'action national pour l'emploi de 2010 a étendu le rôle des autorités régionales et locales dans la formulation des politiques de l'emploi au niveau local en vue de garantir la réussite de la conception et de la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail. Par conséquent, **la création de CLE est devenue une condition sine qua non pour obtenir des fonds d'État pour la mise en œuvre de plans d'emploi locaux**. Ces ressources complètent les fonds alloués via le Service national de l'emploi à la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail, et ne sont pas conditionnées à ces fonds.

L'OIT a aidé le MEDR dans ses efforts de décentralisation. De manière plus spécifique, l'OIT a élaboré des lignes directrices sur le fonctionnement des CLE, la formulation des plans d'emploi locaux et des outils de suivi pour mesurer la réalisation des objectifs de la politique de l'emploi au niveau local.

Source : Popova Nataliá, *Équipe du BIT pour le travail décent*, Budapest.

À Madagascar, deux stratégies régionales de promotion de l'emploi sont utilisées comme outils de mise en œuvre régionale de la PNE et de son plan d'action. Ces stratégies régionales résultent d'un processus lancé par les acteurs régionaux eux-mêmes en vue de fournir un outil pertinent de promotion de l'emploi décent pour leur région en réponse au double défi de la crise financière mondiale et de la crise politique interne.

Stratégie régionale de promotion de l'emploi (SRPE) - Région Atsimo Andrefana :
<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpeaa.htm>

Stratégie régionale de promotion de l'emploi (SRPE) - Région Vatovavy Fitovinany :
<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpevv.htm>

B. Le cadre institutionnel de suivi et d'évaluation

Une section du plan d'action de la PNE identifiera et décrira le système qui sera mis en place pour le suivi et l'évaluation de la PNE, à savoir les règles et procédures qui regroupent dans un cadre cohérent les différentes activités de suivi et les différents acteurs. L'équipe chargée de l'élaboration de la PNE devrait donc :

- décrire le système et les outils qui seront utilisés pour assurer le suivi de la PNE;
- indiquer les activités de suivi qui seront entreprises pour enregistrer les progrès et les performances des résultats par rapport aux indicateurs fixés;
- décrire le mécanisme qui sera utilisé pour évaluer la PNE;
- identifier les acteurs qui participeront au suivi et à l'évaluation;
- veiller à ce que le suivi et l'évaluation intègrent la dimension de genre.

1. Qu'est-ce que le suivi et l'évaluation ?

Le suivi et l'évaluation (S&E) font partie intégrante de toute politique de l'emploi et doivent être planifiés dès la conception de la politique. Le suivi étant un moyen de parvenir à une évaluation réussie, une bonne évaluation n'est possible que si des données précises sont collectées tout au long de la mise en œuvre de la politique. C'est pourquoi des cadres rigoureux de S&E doivent également intégrer dès le départ des plans pour procéder à des évaluations de l'impact. Voici une brève définition de ces trois sujets :

Le **suivi** consiste à collecter et à analyser en permanence et en temps réel des données (sur les intrants, les produits et les résultats) pour assurer le suivi de la mise en œuvre et des performances de programmes. Le suivi répond à la question : **sommes-nous sur la bonne voie ?** Le suivi englobe une définition précise et le suivi des intrants, des produits et des résultats. Le suivi compare souvent des indicateurs par rapport à des cibles préétablies.

L'**évaluation** est une appréciation objective d'un programme terminé ou en cours, de sa conception, de sa mise en œuvre et/ou de ses résultats - par rapport à des questions spécifiques. L'évaluation répond à la question : **qu'avons-nous atteint ?** L'évaluation détermine la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité, l'impact et la durabilité de la politique. L'évaluation englobe les produits et les résultats, générant des leçons apprises pour documenter un processus de prise de décision. Par exemple, une évaluation de processus examine les processus de mise en œuvre (pourquoi et comment les services sont-ils fournis comme ils le sont ?); alors qu'une évaluation d'impact analyse si les résultats escomptés sont atteints ou non (et pourquoi) et s'ils peuvent être attribués uniquement à la politique; enfin, une analyse coûts-avantages compare les coûts et les avantages d'interventions alternatives.

L'**évaluation de l'impact** est un type particulier d'évaluation qui répond à des questions liées à la causalité et à l'attribution. L'évaluation de l'impact donne une appréciation objective de l'impact d'un programme ou d'une politique. Elle utilise un contrefactuel pour évaluer quelle aurait été la situation des bénéficiaires en l'absence du programme et la compare à la situation constatée des bénéficiaires.

Mettre en place un système de suivi

Le suivi implique l'observation permanente de la mise en œuvre de la PNE en vue de vérifier régulièrement ce qui se passe, comment et pourquoi, et de comparer ces informations aux



plans originaux. Votre cadre logique, qui montre comment votre politique prévoit de mesurer la réussite de sa mise en œuvre, est à la base d'un bon système de suivi. Les indicateurs sont essentiels car ils sont à la base de toutes les activités ultérieures de collecte, d'analyse et de rapport de données.

Collecte de données

Pour être performant, un bon système de suivi de la politique de l'emploi doit pouvoir collecter des données actuelles et de qualité. Les données sont des informations en tous genres, et non uniquement des informations quantifiables.

Méthodes de collecte de données :

■ **Méthodes quantitatives**

Ces méthodes visent à fournir des informations sur la population ciblée sous forme numérique et fermée, notamment des caractéristiques démographiques et socioéconomiques. Elles se basent sur des instruments normalisés pour faciliter leur enregistrement et leur comparaison. Des exemples fréquents sont les sondages, les enquêtes et les recensements. Les statistiques produites dans le pays sont également extrêmement importantes.

■ **Méthodes qualitatives**

Ces méthodes visent à donner un contexte et une compréhension du comportement des personnes, et de la raison pour laquelle elles se comportent ainsi. Elles cherchent à comprendre du point de vue individuel des acteurs, à analyser la manière dont les différents groupes de personnes interprètent leurs expériences. Des exemples fréquents sont les interviews non structurées, les groupes de discussion et les examens des politiques par les pairs. Les méthodes qualitatives ont tendance à être plus rapides et moins onéreuses que les méthodes quantitatives.

Tableau 5.3: Aperçu des méthodes de collecte de données

Méthode	Description	Utilisation	Avantages	Limitations
Donnée administrative	Documents qui donnent des informations sur les procédures de gestion d'un projet	Examiner l'efficacité de la gestion d'un projet ou de la mise en œuvre d'une stratégie	<ul style="list-style-type: none"> Fournit des informations sur la procédure difficile à obtenir par d'autres moyens 	<ul style="list-style-type: none"> Spécifique au programme, non généralisable Dépend de systèmes de dossiers de gestion fiables
Visites sur le terrain (mélange d'observation et d'entretiens)	Examen approfondi d'un site ou lieu spécifique	Comprendre et surveiller le contexte	<ul style="list-style-type: none"> Niveau élevé de détail Accès aux données d'observation 	<ul style="list-style-type: none"> Spécifique au programme, non généralisable Dépend fortement de l'accès à des sites appropriés
Interviews d'informateurs clés	Méthode poussée de collecte de données avec des personnes très bien informées	Obtenir des informations spécifiques et très détaillées sur une question ou un ensemble de questions	<ul style="list-style-type: none"> Niveau élevé de détail Peut aborder des sujets imprévus Flexibilité pour étudier les questions en profondeur Peut saisir un éventail de perspectives d'acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Spécifique au programme, non généralisable La qualité dépend fortement des aptitudes de l'interviewer et du confort de l'interviewé
Groupes de discussion	Méthode poussée de collecte de données avec des membres informés d'un sous-groupe spécifique (par ex., femmes, jeunes, personnes âgées, travailleurs)	Obtenir des informations spécifiques et très détaillées sur l'avis des acteurs concernant une question ou un ensemble de questions	<ul style="list-style-type: none"> Idem que pour les interviews d'informateurs clés Permet l'interaction avec et entre les participants 	<ul style="list-style-type: none"> Spécifique au programme, non généralisable La qualité dépend fortement de la dynamique de groupe (par ex., les participants peuvent être influencés par le modérateur ou des membres dominants) Problèmes d'interprétation L'analyse prend du temps
Observation directe	Méthode de collecte de données par l'observation directe (par ex., observation en classe), les informations sont enregistrées dans un journal ou un carnet	Obtenir des données naturalistes	<ul style="list-style-type: none"> Niveau élevé de détail d'un observateur neutre Fournit des informations sur le comportement réel plutôt que sur le comportement autodéclaré 	<ul style="list-style-type: none"> Non généralisable Potentiel élevé de préjugé de l'observateur Problèmes d'interprétation et de codage



Méthode	Description	Utilisation	Avantages	Limitations
Examen des dossiers officiels	Documents officiels qui donnent des informations historiques ou de fond sur certains phénomènes	Examiner les processus sous-jacents ou les tendances/données historiques de certains phénomènes	<ul style="list-style-type: none"> Fournit des informations qui peuvent être difficiles à obtenir par d'autres moyens Bon marché 	<ul style="list-style-type: none"> Éventuelles restrictions d'accès Il faut vérifier la validité et la fiabilité des données Les données peuvent ne pas être exactement ce qu'il faut
Mini-enquête	Bref questionnaire/enquête qui collecte un ensemble limité de données	Obtenir des données quantitatives sur un nombre limité de personnes ou sujets	<ul style="list-style-type: none"> Plus rapide et moins onéreuse que l'enquête auprès des ménages 	<ul style="list-style-type: none"> Portée limitée et, par conséquent, généralement pas représentative
Enquête auprès des ménages	Un large ensemble de questions d'enquête dont les réponses peuvent être encodées de manière cohérente	Obtenir des informations sur un grand nombre de personnes interrogées concernant leur situation socioéconomique, les données démographiques, les modèles de consommation, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Fournit des informations détaillées sur la population visée Plus généralisable que les mini-sondages Peut être conçue pour collecter des données présentant un intérêt particulier 	<ul style="list-style-type: none"> Onéreuse Requiert une expertise spéciale pour garantir sa validité Difficile de persuader les personnes de répondre à un long questionnaire
Enquête par panel	Une étude longitudinale où les variables sont mesurées sur les mêmes unités au fil du temps	Idem que pour l'enquête auprès des ménages, avec un intérêt particulier prêté à l'évaluation des changements au fil du temps	<ul style="list-style-type: none"> Idem que pour l'enquête auprès des ménages Peut capturer la dynamique sur une période de temps 	<ul style="list-style-type: none"> Idem que pour l'enquête auprès des ménages Peut rencontrer des problèmes de conservation des participants au fil du temps
Recensement	Enquête sur une population complète	Obtenir un ensemble complet de données sur une population spécifique	<ul style="list-style-type: none"> Généralisable Généralement disponible à partir de sources officielles 	<ul style="list-style-type: none"> Onéreuse Longue Rare ou datée

Sources: Adapté de Baker (2000); Creswell (2008); et de Kevin Hempel et Nathan Fiala (2001): *Measuring Success of Youth Livelihood Interventions: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation* (Washington, DC: Partenariat mondial pour l'emploi des jeunes).

<http://www.gpeya.org/measuring-success-youth-livelihood-interventions> (en anglais).

Examens des politiques par les pairs: un exemple de méthode de suivi qualitative. Le cas de l'UE pourrait évidemment être cité. Bien que leur développement soit bien moins avancé, des réunions des ministres du Travail de l'ANASE et des hauts responsables chargés du travail de l'ANASE sont régulièrement organisées et ces organes/forums constituent en principe le mécanisme potentiel pour des examens par les pairs et pour la coordination des politiques au niveau régional.

Évaluer la politique

L'évaluation implique un examen des résultats, mais est moins fréquente que le suivi. L'accent est davantage placé sur le fait de savoir si les cibles fixées ont été ou non atteintes. Quatre thèmes centraux peuvent être suivis et évalués:

- **Produit:** quelles activités ont été planifiées ? Quelles activités ont été mises en œuvre ?
- **Résultat:** Qu'a atteint la politique ? (résultats intermédiaires)
- **Objectif:** quel impact général a eu la politique à long terme ? Les résultats étaient-ils intentionnés ou non ?
- **Intrant:** des ressources (humaines, financières, matérielles) suffisantes ont-elles été dégagées ?

L'évaluation encouragera la transparence et la responsabilité sociale parmi les acteurs tout en permettant la comparaison avec d'autres politiques gouvernementales. Les politiques de l'emploi prévoient généralement que les évaluations aient lieu à intervalle régulier pendant le cycle de vie de la politique. Dans la plupart des cas, une évaluation externe est choisie pour réaliser la mission, même si parfois, l'évaluation est effectuée par d'autres agences ministérielles du gouvernement. Dans les deux cas, il est important que l'évaluateur soit impartial.

Il est difficile d'évaluer les politiques de l'emploi, la complexité de la politique rend la focalisation difficile, et la participation de nombreuses institutions, ministères et sources de financement rend le décompactage des résultats très difficile. Toutefois, ceux qui élaborent et mettent en œuvre les politiques de l'emploi disposent d'outils concrets pour les aider à planifier l'évaluation. Vous trouverez ci-après une brève description des deux techniques d'évaluation les plus fréquentes, avec une attention particulière à l'évaluation de l'impact.

Évaluation de processus

L'évaluation de processus vise à pleinement comprendre comment la politique fonctionne et à évaluer si la politique est correctement mise en œuvre. Elle détermine s'il y a un écart entre les activités prévues et les activités réalisées et les résultats, et elle tente d'en comprendre les raisons. Sur la base des informations descriptives, telles que les données sur les activités proposées et sur ceux qui participent (ou qui ne participent pas) au programme, elle identifie des moyens d'améliorer la qualité des services proposés. On peut réaliser une évaluation du processus lorsque le système de suivi a révélé des problèmes (retards, surcoûts ou insatisfaction des bénéficiaires, par exemple), ou régulièrement comme système d'avertissement précoce (Banque mondiale, 2002). Les évaluations de processus ont tendance à se baser sur un mélange d'outils quantitatifs et qualitatifs, y compris des interviews des informateurs clés, des études de satisfaction des utilisateurs, l'observation directe et des groupes de discussion.



Évaluation de l'impact

L'évaluation de l'impact ne devrait pas être utilisée pour évaluer la politique de l'emploi dans son ensemble, mais comme un élément complémentaire d'une stratégie globale d'évaluation en tant que moyen de déterminer l'impact des principaux programmes actifs du marché du travail dans le pays. L'évaluation de l'impact est une exception plutôt que la règle, et elle ne devrait être utilisée que dans des cas très particuliers. L'évaluation de l'impact ne devrait être utilisée que lorsque le programme remplit les trois conditions suivantes:

1. stratégiquement pertinent et influent;
2. innovant ou pas encore d'évaluation; et
3. reproductible.

Le principal objectif d'une évaluation de l'impact est d'évaluer la causalité, à savoir d'évaluer l'effet d'une intervention donnée sur les résultats de ses bénéficiaires. L'évaluation de l'impact diffère des évaluations traditionnelles dans le fait qu'elle tente d'évaluer «quelle aurait été la situation si l'intervention n'avait pas eu lieu?». Étant donné que cette situation ne peut être observée, l'évaluation de l'impact se base sur des contrefactuels (ou un groupe qui ne bénéficie pas de l'intervention) afin d'avoir une idée des résultats sans l'intervention. L'utilisation d'un contrefactuel garantit que les changements observés dans les indicateurs de résultat après l'intervention sont en réalité dus à l'intervention et non à d'autres facteurs indépendants, comme des améliorations de l'économie locale ou des programmes organisés par d'autres agences. Le défi consiste alors à identifier et à créer le contrefactuel approprié (groupe témoin) qui peut être comparé aux bénéficiaires de l'intervention (ou groupe traité).

Les conceptions des évaluations de l'impact vont de styles purement expérimentaux (ou aléatoires) aux styles non expérimentaux. Lors de la conception d'une évaluation d'un programme d'emploi, l'objectif devrait être de choisir le modèle le plus solide qui est adapté aux ressources, au temps et aux données disponibles. Dans la plupart des cas, les programmes d'emploi n'auront pas les ressources ou le temps nécessaires pour concevoir des évaluations «modèles» (contrôlées de manière aléatoire). Les évaluateurs sont également confrontés à toute une série de contraintes éthiques et de conception de projet qui limitent la possibilité d'essais aléatoires. Une contrainte supplémentaire concerne les données. De nombreux programmes d'emploi ont des ressources limitées, ce qui signifie que la taille de l'échantillon ou le nombre de bénéficiaires est réduit. Avoir un petit nombre de bénéficiaires signifie qu'une évaluation pourrait ne pas avoir d'importance ou de précision statistique.

Encadré 5.5

Exemple d'évaluation: le «Youth Opportunities Program» au Nord de l'Ouganda - évaluation de l'impact



Des chercheurs et l'IPA (Innovations for Poverty Action) se sont associés au gouvernement ougandais pour évaluer l'efficacité du Youth Opportunities Program, mis en place en 2006 pour augmenter le revenu et l'emploi parmi les jeunes âgés de 16 à 35 ans dans le Nord du pays en leur offrant des subventions en espèces pour une formation ou du matériel professionnel.

La subvention moyenne perçue était de 7 108 dollars par groupe, soit 374 dollars par membre de chaque groupe, l'argent ayant été déposé sur un compte commun. La subvention équivalait à 20 fois le salaire mensuel d'un jeune adulte. Dans l'ensemble, les subventions s'élevaient de 200 à 450 dollars, en shillings ougandais.

Les chercheurs ont étudié la deuxième et dernière phase de l'octroi de subventions, lorsque 265 autres subventions étaient disponibles. Parmi les 535 groupes éligibles qui ont postulé, ceux qui n'ont pas été choisis ont été suivis comme groupe témoin. Les chercheurs ont suivi un échantillon aléatoire de cinq personnes dans chaque groupe, soit 2 675 personnes, réalisant une étude de référence au début de 2008 et une étude finale entre la mi-2010 et la mi-2011, soit entre 12 et 18 mois après la fin des programmes de formation pour la plupart des groupes. Compte tenu du démantèlement des groupes ou du déménagement de certains membres, les chercheurs ont pu suivre 99 pour cent des groupes et 87 pour cent des personnes ciblées.

Les conclusions initiales de l'étude de suivi sont encourageantes:

- ▶ près de 80 pour cent des personnes ayant reçu la subvention en espèces se sont inscrites à une formation similaire, les chiffres étant similaires pour les hommes et les femmes, comparé à 17 pour cent du groupe témoin. Le programme de formation le plus populaire était la couture, suivi de la menuiserie, de la métallurgie et de la coiffure;
- ▶ en moyenne, ceux qui ont reçu une subvention avaient des revenus nets 50 pour cent supérieur aux membres du groupe témoin, soit 9 dollars de plus par mois;
- ▶ les sommes épargnées étaient 50 pour cent supérieures chez le groupe traité;
- ▶ quelque 68 pour cent des membres du groupe traité travaillaient dans un métier spécialisé, contre 34 pour cent du groupe témoin;
- ▶ 11 pour cent avaient épargné de l'argent sur un compte bancaire ou dans une association au cours des six mois précédant l'étude de référence, avec une épargne moyenne de 22 dollars.

Ces conclusions sont préliminaires et les données sur l'impact final à long terme seront collectées et analysées en 2012 avec un autre cycle de collecte de données.

Source: <http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/UgandaE2.pdf> (en anglais)

2. Comment mettre en place un bon système ? Cartographie des points d'entrée

Idéalement, un système de suivi et d'évaluation vise un nombre d'objectifs distincts:

1. il appuie le gouvernement dans la prise de décisions relatives aux politiques de l'emploi, y compris à l'établissement des priorités budgétaires et à l'actualisation annuelle de la PNE;
2. il appuie la comptabilité des dépenses en matière d'emploi;
3. il appuie l'obligation du gouvernement de rendre compte au public de ses choix de politique et de leurs impacts sur l'emploi;
4. il favorise un dialogue basé sur des éléments probants entre le gouvernement, les partenaires sociaux, la société civile et les bailleurs de fonds, renforçant ainsi les partenariats de développement;



5. il donne un moyen d'institutionnaliser la participation directe de la société civile au processus politique au-delà de la phase de formulation de la PNE;
6. il appuie les exigences en matière de surveillance, de rapport et de responsabilité des cadres nationaux de développement..

Au cours de la conception du système de suivi de la PNE, il est utile de cartographier ces différents points d'entrée. Certains d'entre eux (comme le processus budgétaire) peuvent être officiellement reliés au système de suivi de la PNE (par exemple, par le biais de règles régissant les projets de budget). Le système de suivi de la PNE peut contribuer indirectement à d'autres systèmes en garantissant que les analyses et les informations de suivi sont facilement disponibles sous forme adéquate et en temps opportun (l'examen des SRP par exemple).



Encadré 5.6 - Lien entre les cadres de suivi de la PNE et des SRP

La plupart des systèmes existants de suivi des SRP contiennent les éléments ci-après:

1. Un *comité directeur* de haut niveau, qui fournit de l'appui politique, assure la supervision et sert de lien avec le cabinet du gouvernement. Pour ce qui est du suivi, il en définit généralement les priorités et approuve les rapports annuels sur l'état d'avancement.
2. Une *unité de coordination* ou secrétariat, chargé de la coordination entre les organismes, de la compilation des données et de l'élaboration des rapports. Elle peut être rattachée au cabinet du président ou du Premier ministre, voire au ministère des Finances ou du Plan, et il est en général doté d'un petit nombre d'employés spécialisés. Elle est généralement reliée à une structure plus large de mise en œuvre des SRP.
3. L'*institut national de statistiques* est généralement une composante clé du système, en tant que fournisseur important de données primaires. Il peut par ailleurs être chargé de recueillir les données administratives auprès des ministères à compétence technique, d'établir des normes globales relatives aux données, d'élaborer des plates-formes de technologie de l'information et d'offrir de l'assistance technique aux autres fournisseurs de données.
4. Plusieurs *comités interinstitutions* et *groupes de travail*, dotés parfois d'un mandat sectoriel ou thématique, qui promeuvent la coopération et le dialogue interinstitutions. Ils peuvent être chargés de définir les ensembles d'indicateurs et les besoins en informations, d'élaborer les rapports sectoriels et de fournir des conseils aux décideurs politiques. Des représentants de la société civile et des bailleurs de fonds y participent souvent.
5. Les *ministères à compétence technique* sont généralement tenus de désigner un agent de liaison avec le système de suivi des SRP; il peut s'agir d'un seul responsable (comme un directeur de la planification) ou d'une unité spécialisée de suivi et d'évaluation ou de statistiques à laquelle il incombe la responsabilité de compiler les données sectorielles.

Liens avec les ministères à compétence technique: Le lien est des plus efficaces lorsque les agents de liaison sectoriels participent réellement au suivi et à l'évaluation à des fins de prise de décision et de gestion sectorielles. Si le point de liaison n'a pas l'autorité pour représenter et prendre des engagements au nom des ministères à compétence technique ou change régulièrement, cela affaiblira le système. Dans la pratique, un système de suivi des SRP dépend de la qualité des systèmes d'information sectoriels. Il peut s'avérer nécessaire d'incorporer dans le système de suivi des SRP, une stratégie active de promotion de suivi et d'évaluation entre les ministères à compétence technique, telles que des règles exigeant que les fonctions de suivi et d'évaluation soient prévues dans les budgets, les plans de travail et les descriptions de poste des ministères. Lorsque la capacité de suivi des ministères à compétence technique est trop faible pour produire les données fiables nécessaires au système, il convient de créer un programme en vue de la renforcer.

Source: Tara Bedi et al., *Au-delà des chiffres: Comprendre les institutions de suivi des stratégies de réduction de la pauvreté*, Banque mondiale, 2006.

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/BeyondTheNumbers_French.pdf

3. Fonctions institutionnelles d'un cadre de S&E

Un système de suivi de l'emploi devrait fournir des analyses et des données fiables et disponibles en temps voulu pour alimenter le processus de la politique de l'emploi, mais aussi les autres points d'entrée mentionnés ci-dessus. Pour ce faire, il doit englober un éventail de fonctions qui sont de nature spécifiquement institutionnelles. Il s'agit notamment des fonctions suivantes:

- assurer la coordination entre les fournisseurs de données pour établir un ensemble commun d'indicateurs et éliminer les lacunes et les redondances;
- élaborer des normes, des procédures et des plates-formes communes;
- renforcer les capacités de suivi du ministère de l'Emploi, mais également des autres agences d'exécution de la PNE;
- établir la structure du flux des informations entre les parties prenantes au sein et en dehors du gouvernement;
- compiler et analyser les données provenant de différentes sources;
- évaluer les programmes d'emploi (y compris analyser les données);
- générer des rapports annuels sur l'état d'avancement et d'autres produits;
- fournir des conseils aux décideurs politiques;
- diffuser les produits auprès de l'ensemble de l'administration et du public;
- organiser la participation de la société civile.

Produits et diffusion. Les informations de suivi et les résultats de l'analyse doivent être compilés sous forme de produits et diffusés auprès des acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration. Un bon système de suivi génère un éventail de produits appropriés pour différents publics et différents buts, et il prévoit une stratégie de diffusion active des produits aux utilisateurs auxquels ils sont destinés.

Périodicité des examens. Chaque pays décide de la périodicité de l'examen des politiques en fonction de son contexte. Si le pays dispose d'un calendrier harmonisé pour tous les examens sectoriels, l'examen des politiques devrait le respecter. La périodicité peut donc aller de six mois à deux ans. Par exemple, au Rwanda, la mise en œuvre de la PNE est examinée tous les six mois par le gouvernement, les bénéficiaires et d'autres partenaires, tandis qu'à Madagascar, cet examen se déroule tous les deux ans.



Encadré 5.7

Qui dirige le Système d'information et d'analyse du marché du travail au Pakistan ?

Le ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, en collaboration avec l'OIT et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), a lancé le développement d'un système d'information et d'analyse sur le marché du travail (LMIA), qui est devenu opérationnel au cours du deuxième semestre de 2006. Le système vise à fournir des informations et des analyses actuelles et opportunes sur le marché du travail, qui servent d'intrants pour la formulation, le suivi et l'évaluation de la politique de l'emploi et d'autres politiques.

L'unité LMIA a été dotée d'une équipe de professionnels qui travaillent au développement du système de l'information et à l'analyse de la politique dans le domaine de l'emploi et du travail. Le personnel de l'unité est formé avec l'aide de l'OIT et d'autres institutions, en particulier le Bureau fédéral des statistiques. Les activités de formation englobent la formation sur le terrain, la formation concernant des logiciels généraux ou spécifiques qui peuvent être utilisés pour la gestion de données et l'analyse statistique ainsi qu'une formation spéciale concernant l'analyse du marché du travail.

Un groupe consultatif a été mis en place et rassemble les partenaires sociaux et les parties prenantes du marché du travail. Le groupe consultatif examine régulièrement les produits et activités de l'unité et encourage les liens entre la collecte de données, l'analyse et le développement de la politique aux niveaux national et provincial. Il assure ainsi la continuité de la pertinence de la politique, l'appartenance et la viabilité de l'unité.

Source: Pakistan, unité LMIA, ministère du Travail et de la Main-d'œuvre (<http://www.lmis.gov.pk/index.htm>, en anglais)



Encadré 5.8 - Systèmes d'information sur le marché du travail

Le suivi et l'évaluation des PNE requièrent une série de données précises et actualisées sur l'emploi. Ces dernières sont parfois produites par l'Institut national des statistiques et le ministère de l'Emploi par le biais d'un système d'information et d'analyse sur le marché du travail (LMIA). Un LMIA se compose de trois éléments principaux:

1. collecte et compilation de données et d'informations;
2. outils et capacité d'analyse;
3. réseaux et accords institutionnels.

Outils

- ▶ Guide de LMIA pour les pays d'Afrique francophone: *Emploi - formation: Tendances et perspectives - Guide de renforcement des capacités*, OIT, 2009 (CD-ROM).
http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang--fr/index.htm
- ▶ *Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana: un modelo de implementación*, BIT, San José, 2006.

Le document détaille différents aspects et particularités de l'Observatoire, et aborde sa définition et ses caractéristiques en tant qu'instrument de recherche et d'analyse, à caractère transnational et de service public, intégré dans un réseau d'observatoires de la région et relié aux processus de médiation, de formation et d'insertion professionnelle. Il envisage également un observatoire lié aux administrations publiques, aux agents sociaux et à tous les organismes qui traitent des différents domaines du marché du travail.

Encadré 5.9

Exemples d'observatoires du marché du travail aux niveaux national et régional en Amérique latine



Niveau national: Au Brésil, l'Observatoire du marché du travail est un outil de recherche et de planification. Il vise à produire et à diffuser des informations, et à analyser et à présenter des propositions orientées sur les actions pour conseiller les gestionnaires des politiques publiques.

<http://portal.mte.gov.br/observatorio/> (en portugais)

Niveau régional: Dans le Mercosur, l'Observatoire du marché du travail rassemble les statistiques sur le marché du travail, produit des études et rapports et gère une base de données de politiques et programmes pour chaque pays membre. Il vise à faciliter la prise de décisions concernant le marché du travail, en encourageant la production, la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur le marché du travail dans le Mercosur, à savoir des informations sur l'emploi, les migrations de main d'œuvre, la formation professionnelle, la sécurité sociale, les normes régissant les marchés du travail et les politiques et programmes publics sur le sujet.

<http://www.observatorio.net/> (en espagnol)

Encadré 5.10

Les observatoires africains de l'emploi et de la formation



Les principales caractéristiques de ces observatoires

Il n'existe pas une configuration unique ou un modèle standard d'observatoire. Compte tenu de l'hétérogénéité et de la diversité des situations nationales de référence en matière d'emploi et de formation professionnelle, il ne peut en être autrement. De fait, on constate des dispositifs diversifiés en fonction:

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

La diversité des expériences nationales en fonction de leurs statuts

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

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

Leurs fonctions

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

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

Source : *Guide LMIA pour les pays d'Afrique francophone*

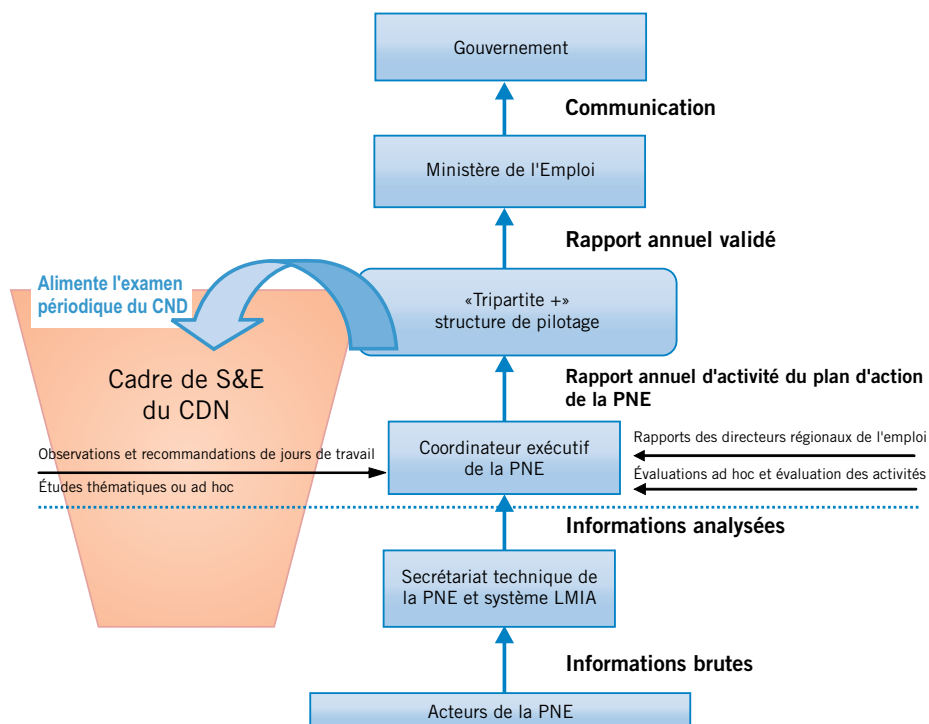
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/instructionalmaterial/wcms_115949.pdf



Audience. La principale audience des informations de suivi est constituée de responsables élus et de gestionnaires du secteur public qui sont directement chargés du développement et de la gestion des interventions en matière d'emploi. Le système de suivi de la PNE doit tout d'abord répondre aux besoins en analyses et en informations utiles, précises et opportunes. Toutefois, des acteurs externes devraient les obliger à rendre compte de leurs choix politiques et de leurs résultats. Les types d'acteurs qui peuvent jouer ce rôle de remise en question varient d'un pays à l'autre, mais il peut s'agir du cabinet, du ministère des Finances, de commissions parlementaires, de partis d'opposition, de médias, de partenaires sociaux et d'OSC, et de bailleurs de fonds. Le système de suivi de la PNE peut les aider en diffusant des informations et des analyses sur l'emploi et la mise en œuvre de la PNE à grande échelle dans le domaine public.

Analyse et évaluation. Si l'on tient à ce qu'elles influencent le processus politique, les données de suivi doivent être analysées et utilisées pour évaluer l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes. Si ces pratiques en sont encore à un stade initial d'élaboration, un système de suivi peut les introduire à différentes étapes: la collecte de données de qualité, suivie du renforcement des capacités pour l'analyse des données, puis l'institutionnalisation de l'utilisation des données pour évaluer des politiques et programmes spéciaux.







Exemple de schéma de suivi de la PNE






Ressources sur l'évaluation d'impact




Manuels et documents:

-  Article de Wikipedia sur l'évaluation d'impact (en anglais):
http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_evaluation
-  Judy Baker: *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/0,,contentMDK:20194198%7EpagePK:148956%7EpiPK:216618%7EtheSitePK:384329,00.html>
-  Howard White (2007): «Evaluating Aid Impact», *Research Paper No. 2007/75*, UNU-WIDER.
http://mpr.aub.uni-muenchen.de/6716/1/MPRA_paper_6716.pdf
-  Rebekka E. Grun: *Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation*.
<http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/GrunImpactEvaluationManualFinal.pdf>
-  Michael Bamberger (2006): *Conducting Quality Impact Evaluations Under Time and Budget Constraints*, Banque mondiale, Washington.
[http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/\\$file/conduct_qual_impact.pdf](http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/$file/conduct_qual_impact.pdf)
-  Martin Ravallion (1999): «The mystery of the vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to évaluation», *Policy Research Working Paper 2153*, Banque mondiale, Washington.
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/10/000094946_99082_005390028/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Site web

-  http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/magenta_book/

Autres ressources utiles pour le S&E et l'évaluation de l'impact:

-  Imas, L., et Rist, R., *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington: Banque mondiale, 2009.
http://books.google.com/books?id=NEsg-BtinIsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summ ary_r&cad=0
-  Kusek, J. Z., et Rist, R. C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, Washington: Banque mondiale, 2004.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf>
-  Bamberger, M., Rugh, J., et Mabry, L., *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*, Thousand Oaks: Sage, 2006.
<http://www.realworldevaluation.org>

4. Organisation de la participation des employeurs et des syndicats au S&E

Les partenaires sociaux peuvent jouer différents rôles dans les systèmes de suivi de la PNE en tant que fournisseurs et utilisateurs des informations de suivi. L'étendue et la nature de leur participation au système de suivi de la PNE varient fortement. Lorsque les partenaires sociaux sont déjà très mobilisés concernant les questions liées à la politique de l'emploi, leur participation à cette politique est généralement bien institutionnalisée et parfois prévue par la loi. Lorsque la participation des partenaires sociaux au processus politique n'est pas chose courante, le renforcement de l'intérêt et de la capacité à y participer doit être un objectif à plus long terme.



Assumer des fonctions de suivi. Les partenaires sociaux ont un avantage comparatif dans certains types de suivi. Ils peuvent être chargés du suivi dans le cadre d'un système de suivi de la PNE ou ils peuvent préférer entreprendre leurs propres activités en dehors du système.

Participation aux structures institutionnelles d'un système de suivi de la PNE. Les représentants des syndicats et des organisations d'employeurs participent aux comités et groupes de travail dans la plupart des systèmes de suivi de la PNE, ce qui permet aux partenaires sociaux de participer aux débats concernant les priorités et les résultats du suivi. Il convient toutefois de signaler que les comités composés d'organisations ayant des connaissances, des programmes et des intérêts très différents ne travaillent pas toujours bien ensemble. Des secrétariats actifs et un bon flux des informations sont essentiels. Si la participation devient trop onéreuse et ne semble pas permettre aux partenaires sociaux de réellement participer au processus politique, l'intérêt de ces derniers est susceptible de s'essouffler.

Analyse et conseil politique. Certains systèmes utilisent des instituts de recherche indépendants, des universités ou des organisations non gouvernementales pour contribuer à l'analyse et au conseil politique. Lorsque les partenaires sociaux ont une capacité de recherche, leur indépendance est une contribution utile aux systèmes de suivi de la PNE.

Flux des informations. Certains partenaires sociaux ont un avantage comparatif en ce sens qu'ils transforment des informations de suivi en produits adaptés pour un éventail de publics nationaux. Dans certains pays, par exemple, des organisations de la société civile ont préparé des campagnes médiatiques et d'information du public concernant la mise en œuvre de la PNE.

Suivi axé sur l'action. Dans les pays où le taux d'alphabétisation est faible, les partenaires sociaux peuvent préférer accompagner le suivi avec des interventions directes. Par exemple, ils peuvent assurer le suivi de la mise en œuvre de programmes d'emploi aux niveaux local ou de l'entreprise afin d'intervenir avec des efforts ciblés de médiation ou de renforcement des capacités lorsque le besoin s'en fait sentir. Dans des environnements politiques difficiles, ce système peut être moins conflictuel que la production de rapports qui critiquent le gouvernement.

Il est important de consulter les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile concernant le rôle qu'ils souhaitent jouer dans le système de suivi de la PNE. Dans certains pays, les partenaires sociaux préfèrent rester en dehors du système par peur de la cooptation et du contrôle par le gouvernement, en particulier si la participation implique d'accepter des fonds du gouvernement.

Encadré 5.11 **Système syndical de suivi du marché du travail: l'expérience russe**



La crise financière et économique mondiale a nettement aggravé des problèmes non résolus sur le marché du travail russe. Dans ces circonstances, la Fédération des syndicats indépendants de Russie (FNPR) a décidé de commencer à assurer le suivi de la situation sur le marché du travail. Le système de suivi a été organisé dans différents secteurs économiques et dans différentes régions de la Fédération de Russie. En octobre 2008, le suivi était hebdomadaire. Les informations étaient fournies par les grandes organisations syndicales, les comités centraux des unions sectorielles et les associations syndicales régionales. Ils regroupaient chaque semaine des statistiques sur les entreprises qui rencontraient des problèmes dans le domaine social et du travail, que la FNPR analysait ensuite chaque semaine. Le suivi par les syndicats complétait le suivi assuré par le ministère de la Santé et du Développement social de la Fédération de Russie car tous les chômeurs n'étaient pas comptabilisés par le gouvernement et les autorités locales.

Dans les limites du suivi, une attention particulière était accordée aux questions suivantes: licenciements, réduction des salaires et retard dans le paiement des salaires, retard dans le paiement des primes et autres paiements prévus par des accords collectifs, refus des employeurs de conclure ou de prolonger les accords collectifs, application d'un régime de temps de travail réduit, fermetures de sites, respect des vacances obligatoires à l'initiative de l'administration, taux de crédit payés par l'entreprise, refus d'octroyer un crédit, ainsi que d'autres problèmes qui s'accompagnaient souvent d'une violation du droit du travail par l'employeur.

Le tableau utilisé pendant le suivi:

Date	District fédéral	Région	Entreprise	Secteur	Nb d'employés	Nb de licenciements	Régime de temps de travail réduit	Retard de paiement salaires	Réduction salaires	Refus d'octroi de crédit par banques	Taux d'intérêt	Autres problèmes
------	------------------	--------	------------	---------	---------------	---------------------	-----------------------------------	-----------------------------	--------------------	--------------------------------------	----------------	------------------

Les résultats étaient présentés pour discussion à la Commission trilatérale russe pour la réglementation des relations sociales et du travail et à la Commission gouvernementale sur le développement durable de l'économie russe. Les résultats étaient les suivants:

1. Les syndicats ont insisté sur le fait qu'il fallait renforcer le rôle du gouvernement dans la promotion de l'emploi. Des mesures visant à limiter les tensions sur le marché du travail ont été élaborées dans toutes les régions de la Fédération de Russie et ont été mises en œuvre en 2009-2011. Les activités ont été financées à partir du budget fédéral, ce qui a permis de réduire le niveau de chômage déclaré de 1,4 fois entre le début 2009 et le troisième trimestre de 2011.
2. Dans l'ensemble, en Fédération de Russie, plus de 5 millions de personnes ont participé à différents programmes entre le début 2009 et le 1^{er} septembre 2011. Parmi ces activités figuraient : la formation professionnelle préventive des travailleurs menacés de licenciement, l'organisation de travaux publics et temporaires, les stages (formation sur le terrain) des diplômés d'établissements de formation professionnelle, l'offre d'une assistance ciblée aux citoyens y compris leur réinstallation pour pouvoir aux emplois, ainsi que des mesures visant à promouvoir les petites entreprises et l'auto emploi des résidents au chômage.
3. Le système de suivi par les syndicats était l'une des raisons de la création du Groupe de travail sur la modernisation des villes mono-industrielles dans le cadre de la Commission gouvernementale pour le développement et l'intégration économique. Le groupe de travail rassemble les représentants du gouvernement, de l'administration du président de la Fédération de Russie, des entreprises publiques et des banques avec participation de l'État, des instituts de développement et de la Fédération des syndicats indépendants de Russie. L'aide apportée par le gouvernement à la modernisation des villes mono-industrielles a contribué à la création de nouveaux lieux de travail, réduisant ainsi considérablement le taux de chômage. En 2010-2011, parmi la liste de 335 villes mono-industrielles, 50 ont été choisies pour recevoir des fonds à partir du budget fédéral (35 en 2010 et 15 en 2011).
4. Grâce aux données recueillies dans le cadre du suivi par les syndicats (par exemple, les données concernant les créances salariales dans certaines entreprises), un grand nombre des problèmes que connaissent les entreprises ont été résolus avec l'aide du gouvernement. Les informations recueillies dans le cadre du suivi par les syndicats reflétaient souvent des données plus spécifiques concernant certaines entreprises que les données fournies par les statistiques officielles.
5. Le système de suivi par les syndicats a permis de faire des prévisions à court terme précises. Il a permis de révéler rapidement des problèmes de régions, secteurs économiques et entreprises en particulier et a contribué à mettre en œuvre les mesures nécessaires.

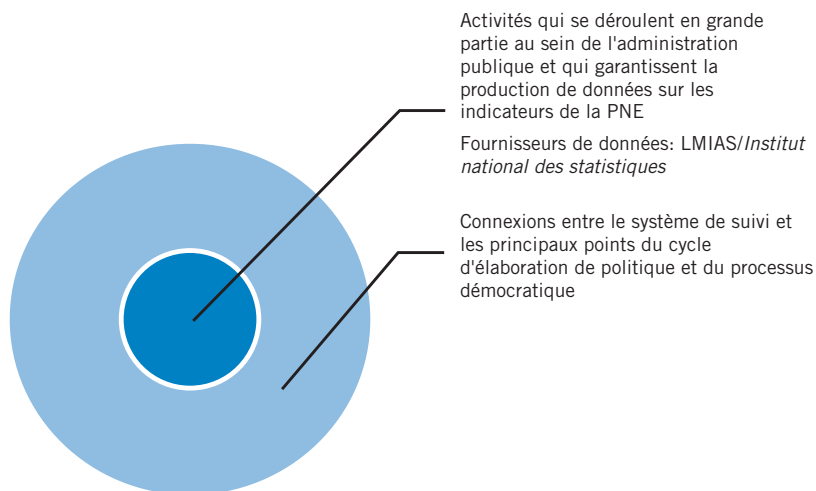
Il convient de souligner que ce suivi était le seul dans le pays qui ne se basait pas sur les informations reçues des employeurs.

La principale mission des syndicats consiste aujourd'hui à surveiller la situation dans les entreprises en difficulté financière.

Source: Svetlana Esaulova, experte au Département des relations sociales et du travail et du partenariat social, Fédération des syndicats indépendants de Russie (konkurs@fnpr.ru; svetaesaulova@yandex.ru).



5. Conclusion: les deux cercles concentriques du S&E



Dans le premier cercle, il faut convaincre les acteurs de participer activement au système de suivi de la PNE si l'on veut qu'il fonctionne correctement. Pour obtenir cette adhésion, le processus d'élaboration et de mise en œuvre du système de suivi peut être aussi important que la conception retenue. Il faut convaincre les fournisseurs de données que le système de suivi est une solution aux problèmes communs et pas une simple obligation bureaucratique. Une fois cela fait, le système peut être formalisé et s'inscrire dans un cadre réglementaire.

Le deuxième cercle d'activités peut être considéré comme un réseau ouvert qui relie les fournisseurs de données à d'autres systèmes du gouvernement et au public. Il fonctionne en créant des liens et en améliorant le flux des informations plutôt que par le biais de hiérarchies ou de rôles prédéterminés. Plus les liens créés sont nombreux, plus les probabilités de stimuler une politique basée sur des éléments probants sont élevées.



Bonne pratique dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système de suivi

- ▶ s'appuyer sur les éléments existants;
- ▶ reconnaître que les changements seront progressifs;
- ▶ viser à mettre en route un processus de changement plutôt qu'à concevoir un système «parfait»;
- ▶ s'attacher à élaborer des dispositifs flexibles qui sont adaptables aux changements;
- ▶ définir clairement les relations, les mesures incitatives et les activités;
- ▶ identifier les points d'entrée des processus décisionnels et, tout particulièrement, du processus budgétaire;
- ▶ adapter les divers résultats aux besoins des utilisateurs auxquels ils sont destinés.

Source: Tara Bedi et al. (2006): *Au-delà des chiffres: Comprendre les institutions de suivi des stratégies de réduction de la pauvreté*, Banque mondiale.

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/BeyondTheNumbers_French.pdf

IV. Financement de la PNE

Dans les cercles gouvernementaux, on accorde souvent une grande attention à l'élaboration des politiques et plans. Toutefois, c'est l'allocation des ressources à ces plans qui permet de mettre en œuvre les activités et de les transformer en résultats.

A. Planifier et budgétiser les ressources nécessaires à une mise en œuvre efficace de la PNE

L'équipe technique de la PNE, avec l'aide des directeurs régionaux de l'emploi, doit préparer une programmation réaliste des ressources (humaines, matérielles et financières) nécessaires à la mise en œuvre de la PNE. Il faut une évaluation rigoureuse des besoins en intrants et des coûts unitaires, ainsi que des besoins financiers. Il est préférable de suivre les directives spécifiques du pays à cet égard et d'utiliser les coûts unitaires et les lignes budgétaires officiels. Cette tâche est plus facile si l'équipe travaille en étroite collaboration avec l'unité/département en charge du budget au ministère responsable de l'emploi et avec le département du budget du ministère des Finances. Pour préparer un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), si une telle procédure est suivie dans le pays, l'équipe devrait procéder à une allocation intrasectorielle des

besoins en ressources sur la base de la classification budgétaire. Ces estimations devraient être ventilées par produits et indiquer la ou les institution(s) qui apporte(nt) ces intrants. Enfin, cette ventilation des intrants devrait être intégrée ou annexée à la stratégie de l'emploi.

Qu'est-ce qu'un budget ?

- ▶ Une trace du passé
- ▶ Un plan, une déclaration pour l'avenir
- ▶ Un mécanisme d'allocation des ressources
- ▶ Un instrument pour parvenir à l'efficacité
- ▶ Un moyen de garantir la croissance économique
- ▶ Un moteur de distribution des revenus
- ▶ Un précédent
- ▶ Le résultat d'une négociation politique
- ▶ L'expression la plus opérationnelle des politiques nationales dans le secteur public



Wildavsky, A. (1975): *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Boston: Little, Brown and Company.

B. Intégration dans le budget national: pourquoi et comment

Le budget annuel est un document politique essentiel qui établit les intentions d'un gouvernement en ce qui concerne la perception de recettes et l'utilisation des ressources au cours de l'année. Par le processus budgétaire, chaque gouvernement est obligé de faire plusieurs choix concernant l'allocation des ressources disponibles à des institutions et des programmes existants ou nouveaux. Les budgets peuvent donc fournir une déclaration d'intention très claire, souvent plus exacte que les politiques ou plans sur lesquels ils se basent, concernant les priorités et les engagements que veut prendre un gouvernement³.

³ Note de l'ODI, «Why budget matter: the new agenda of public expenditure management», mai 2004. www.odi.org.uk



Le budget national s'aligne en général sur les priorités nationales telles qu'elles sont établies dans le cadre de développement national (CDN), et les enveloppes budgétaires sectorielles sont définies dans la limite du budget pour atteindre l'objectif du CDN. Étant donné que les ressources sont limitées, le ministère des Finances les allouent sur la base (i) des priorités du CDN, (ii) de la qualité de la demande sectorielle de fonds (est-elle intégrée dans une politique bien articulée avec des cibles et des objectifs clairs ? Est-elle réaliste, à savoir se situe-t-elle dans une fourchette raisonnable de l'enveloppe allouée ? Etc.), (iii) de l'expérience passée concernant l'utilisation des fonds par le secteur en question.

Étant donné que les ressources sont limitées, les budgets déterminent qui sont les gagnants et les perdants du processus d'allocation des ressources. Ces choix et ces compromis se basent parfois sur des considérations techniques, mais résultent le plus souvent en dernier lieu d'une interaction complexe entre différents groupes d'intérêt, qui vont des membres du cabinet aux départements du gouvernement, des groupes de pressions économiques à des groupes de la société civile⁴.

Il est donc crucial que le ministère de l'Emploi:

- travaille à l'intégration des objectifs de l'emploi dans le CDN;
- plaide en faveur de fonds sur la base d'une argumentation solide (le CDMT et les programmes budgétaires sont des outils qui peuvent être utilisés à cette fin);
- démontre une utilisation efficace des ressources allouées par le passé, par exemple en procédant à des examens des dépenses publiques.

1. Le cadre de dépenses à moyen terme: un outil pour plaider en faveur de ressources au cours des arbitrages budgétaires

Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est un instrument qui permet d'allouer les ressources entre les différents secteurs de l'économie conformément au cadre budgétaire national et qui représente un ensemble de priorités nationales à moyen terme. Il contribue à:

- rapprocher les politiques et les budgets,
- gérer de manière efficace les contraintes de ressources,
- aller au-delà de la vision du budget en tant qu'instrument de financement pour en faire un outil stratégique pour l'élaboration de politiques,
- faciliter la collecte de fonds par rapport aux besoins ciblés.

Le CDMT se compose d'un module central et de modules sectoriels.

- (i) Le **CDMT central** assure le lien entre le Cadre de Développement National et le budget national. Il détermine les perspectives de dépenses globales à moyen terme (3 à 5 ans) qui permettent au gouvernement de maintenir l'équilibre macro-économique et la crédibilité extérieure du pays, et il alloue les ressources globales potentielles aux différents secteurs ou départements.

⁴ *Ibid.*

(ii) Les **CDMT sectoriels**: les départements sectoriels développent des CDMT, parfois avec des budgets programmes⁵, pour mettre en œuvre leurs politiques sectorielles. Il s'agit de budgets roulants de trois ans qui:

- présentent les besoins des programmes sectoriels, si l'on veut qu'ils atteignent les objectifs et les cibles annuelles de la politique;
- montrent le niveau de ressources internes nécessaires et, si elles ne suffisent pas, les fonds extérieurs qui devront être mobilisés;
- détaillent l'allocation budgétaire annuelle qui est faite aux différents départements et projets du ministère en donnant les allocations intrasectorielles prévues de l'enveloppe (allocations récurrentes et de capital, au sein des départements et agences).

Dans de nombreux pays, le rôle des partenaires sociaux (syndicats, organisations d'employeurs et société civile) est renforcé dans les processus du CDMT et budgétaire⁶.

Pour de plus amples détails, voir les lignes directrices de l'OIT sur la budgétisation favorable à l'emploi (à venir).



© CIFOIT / G. Palazzo

⁵ Dans certains pays, les départements sectoriels doivent élaborer un budget-programme avant de présenter leur CDMT sectoriel. Cette programmation budgétaire peut estimer l'écart financier entre le plafond indicatif du secteur et les besoins réels pour mettre en œuvre la politique sectorielle. En Afrique de l'Ouest, les nouvelles règles financières de l'UEMOA rendront le budget-programme obligatoire à partir de 2012 pour tous les pays membres.

⁶ Voir les expériences de l'Afrique du Sud et du Kenya, dans Talierco et Le Houerou, 2006, p. 23.



Encadré 5.12

Relier une politique nationale de l'emploi au budget national - l'expérience du Burkina Faso

Au Burkina Faso, comme dans tous les pays qui mettent en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté, des réformes sont en cours pour relier les processus budgétaires et de planification. En utilisant des outils de programmation budgétaire basés sur les résultats, comme des budgets roulants de trois ans et des examens des dépenses publiques (EDP), le gouvernement tente de mieux refléter les priorités nationales dans le budget national.

Le ministère de l'Emploi poursuit cet effort national étant donné que la mise en œuvre de la PNE de 2008 requiert la mobilisation de ressources financières pour être à la hauteur des ambitions établies dans la politique. Un groupe technique interministériel a été officiellement mis en place par un décret ministériel d'octobre 2009 en vue de relier la PNE au budget national. Ce groupe rassemble des responsables du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de l'Agriculture, du ministère des Infrastructures et du ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (MJE)¹.

Tout d'abord, le groupe technique a procédé à un EDP. Sur la base d'une analyse soignée des dépenses passées et présentes du MJE, l'EDP émet des recommandations pour une meilleure allocation du budget et pour des résultats plus rentables par rapport aux orientations stratégiques de la PNE. Il montre que, à la lumière des ambitions de la PNE et des défis du marché du travail, le budget alloué au MJE à partir des ressources propres de l'État est très restreint et que les ressources extérieures sont très limitées. En dépit d'un résultat relativement bon en termes d'exécution budgétaire, il existe d'importantes contraintes concernant l'inadéquation des ressources humaines, matérielles et techniques. Par exemple, le MJE a besoin de ressources supplémentaires pour superviser et coordonner de manière efficace la PNE. Il faut également renforcer les capacités de suivi et d'évaluation du Fonds pour l'emploi et des projets/programmes d'emploi. Enfin, l'EDP souligne l'importance de préparer un budget roulant de trois ans (ou CDMT) afin de travailler dans le cadre d'une procédure de budgétisation par objectifs. Jusqu'en 2010, le budget du ministère était préparé en utilisant l'approche de «budgétisation par objet», basée sur des catégories de dépenses administratives. Cela signifie que les dépenses ne peuvent être reliées aux résultats obtenus dans la réalisation des objectifs établis par la PNE. Les allocations intrasectorielles se basent sur le niveau d'allocation des années antérieures et les départements définissent leurs besoins sur la base des allocations qu'ils ont reçues. Il n'y a pas de véritable suivi des résultats des services centraux et régionaux ou des programmes/projets et du Fonds.

Sur cette base, le groupe interministériel a appuyé l'élaboration d'un budget-programme pour 2011-2013. Il définit les résultats atteints à moyen terme et les actions pour atteindre ces résultats, suivis d'une estimation du coût de ces actions. La procédure a nécessité la hiérarchisation des besoins par rapport aux priorités du MJE. Le budget-programme permet également d'assurer le suivi des dépenses sur la base des indicateurs de performance des cibles.

L'EDP et le budget roulant de trois ans ont été débattus et validés lors d'un atelier national tripartite en mars 2010. Les partenaires sociaux ont été informés tout au long du processus, par l'organisation de réunions spéciales d'information, de formation et de consultation. Suite à ce processus, le ministère de l'Emploi était l'un des sept ministères prioritaires à voir son budget-programme présenté à l'Assemblée nationale en décembre 2010.

Sources: (1) MJE/OIT, *Examen des dépenses publiques du ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, mars 2010*. (2) *Eléonore d'Achon (dachon@ilo.org), EMP/POLICY*.

¹ Le décret prévoit que le groupe technique peut être étendu à tout autre ministère à compétence technique ou partenaire de développement compétent.

2. Les revues des dépenses publiques: un outil pour convaincre le ministère des Finances de l'utilisation efficace des allocations budgétaires passées

Les revues des dépenses publiques (RDP) sont des études diagnostiques essentielles qui analysent l'allocation et la gestion des dépenses publiques. Les RDP peuvent être utilisées pour:

- (i) façonner la planification stratégique et la préparation du budget;
- (ii) identifier des moyens d'améliorer l'efficacité des allocations de ressources à moyen terme;
- (iii) examiner les institutions et les systèmes de gestion des dépenses (cadre institutionnel, capacités organisationnelles, pratiques de gestion du gouvernement).

Les RDP sont à la fois rétrospectives et prospectives. Elles analysent les résultats passés et futurs en termes d'allocation des ressources et de fourniture de services afin de pouvoir faire une évaluation réaliste de ce que le secteur devrait essayer d'atteindre à moyen terme, en termes généraux (i) de hiérarchisation des priorités stratégiques, (ii) de discipline fiscale et (iii) d'efficacité opérationnelle.

La revue des performances des dépenses publiques contribue à actualiser les CDMT sectoriels et à renforcer un budget orienté sur les résultats qui se concentre sur l'amélioration de la fourniture de services.

Les principales questions d'une RDP sont les suivantes:

- Les dépenses publiques sont-elles liées à la stratégie sectorielle (allocation conforme aux priorités sectorielles) ? Comment pouvons-nous faire en sorte que les dépenses correspondent davantage aux objectifs sectoriels ? Quels changements dans l'allocation des ressources feront la plus grande différence ?
- L'exécution du budget correspond-t-elle aux allocations budgétaires ? Si non, pourquoi ? Que pouvons-nous nous permettre de faire ?
- Les dépenses sont-elles optimisées ?
- Les dépenses engendrent-elles les produits escomptés et atteignent-elles les indicateurs de résultat fixés ? Si non, pourquoi ? Comment pouvons-nous l'améliorer ?

Pour de plus amples détails, voir l'annexe 1 et les lignes directrices de l'OIT sur la budgétisation favorable à l'emploi (à venir).



3. Quels arrangements institutionnels ? Le processus institutionnel de la budgétisation favorable à l'emploi

Groupe de travail interministériel

Les accords institutionnels doivent être précisés au début de la planification d'un CDMT ou d'une RDP. Les CDMT et les RDP sont souvent coordonnés par le ministère des Finances. Leur mise en œuvre est généralement dirigée par le ministère du secteur concerné : le Département du budget avec le Département de la planification politique de ce ministère. Dans le cas d'une RDP en matière d'emploi, il est conseillé au ministère en charge de l'Emploi de s'associer aux ministères sectoriels pour veiller au bon suivi de l'objectif d'emploi, en collaboration avec le ministère des Finances et du Plan.

Cela peut être réalisé par la création d'un «Groupe de travail technique» qui rassemble les ministères chargés de l'emploi, les principaux ministères sectoriels et les ministères des Finances, de l'Économie et du Plan, en plus de l'assistance technique nécessaire pertinente. Ce groupe organise des réunions techniques, des ateliers et des tables rondes en vue de débattre des rapports intermédiaires, de valider les rapports finaux et de soumettre les RDP et/ou les CDMT au ministère des Finances.

Le Groupe technique interministériel devrait être intégré au cadre institutionnel des différentes revues qui ont lieu au niveau national (examens annuels du CDN, élaboration du budget national, RDP et CDMT), afin de lier la planification, la budgétisation et le suivi dans un seul cadre. De nombreux pays qui ont adopté des outils de CDMT et de RDP disposent d'un cadre institutionnel concernant le CDN et la RDP/CDMT aux niveaux sectoriel et macro. Certains pays ont axé ce cadre institutionnel sur les examens de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) avec des liens vers les processus de RDP et de CDMT/Budget Programme (le Burkina Faso, par ex.), d'autres ont relié le processus de RDP au processus de CDN (la Tanzanie, par ex.) et d'autres ont noué des liens étroits entre les structures institutionnelles de SRP et de CDMT (l'Albanie, par ex., voir encadré 5.13).



© OIT / R. Lora

Encadré 5.13 Structure institutionnelle pour le CDMT et la SRP en Albanie



Le ministère des Finances albanais a pris la décision en 1999 d'entamer la deuxième génération de réformes en vue d'améliorer la gestion des dépenses publiques. Son intention était à la fois de fournir un cadre plus solide et plus prévisible de planification budgétaire et de renforcer les liens entre les politiques gouvernementales et les allocations des ressources budgétaires. Le premier CDMT (2001-2003) était étroitement lié au développement du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), achevé en 2001. Ainsi, les politiques et les stratégies identifiées dans le DSRP ont influencé les priorités en matière de dépenses identifiées dans le CDMT ainsi que les choix des secteurs pour une analyse plus détaillée des dépenses au cours de cycles futurs. Les mises à jour ultérieures du CDMT pour 2001-2004 et 2002-2005 ont également été réalisées parallèlement à la préparation et à l'actualisation de l'ensemble du DSRP en 2001 et 2002.

Des structures institutionnelles communes pour la coordination et la gestion de la SRP et du CDMT ont assuré des liens étroits et la cohérence des objectifs de la politique par rapport à la SRP et au budget.

Les structures institutionnelles du CDMT sont un sous-ensemble des structures institutionnelles de la SRP du gouvernement; elles se composent toutes (i) d'un comité directeur, (ii) d'un groupe de travail et (iii) de groupes de travail techniques sectoriels.

- ▶ Le **comité directeur du CDMT** se compose de membres du comité interministériel de la politique économique, tandis que le **comité directeur de la SRP** a été étendu pour inclure des représentants de la communauté des bailleurs de fonds et des représentants de la société civile. Ils sont tous deux présidés par le Premier ministre.
- ▶ Le **groupe de travail**, mis en place par le comité directeur, est chargé de coordonner l'activité opérationnelle de tous les liens institutionnels au cours de la préparation et de la mise en œuvre de la stratégie. Le **groupe de travail du CDMT** se compose de secrétaires d'État et du directeur du département du budget/programmation économique des ministères des Finances, de la Santé, de l'Éducation, du Travail et des Affaires sociales, de la Décentralisation et des Gouvernements locaux, de l'Agriculture, de l'Économie publique et de la Privatisation, de la Coopération économique et du Commerce, des Transports, des Travaux publics et du Tourisme. Afin d'utiliser les capacités locales existantes, en particulier la société civile, le **groupe de travail du CDMT** a été étendu pour inclure deux ONG au titre de consultants: l'Institute for Contemporary Studies et l'Institute for Fiscal Education.
- ▶ Les **groupes de travail techniques sectoriels** sont chargés d'élaborer les questions sectorielles de la SRP et de la stratégie budgétaire (CDMT) et de fournir les informations pertinentes. Les groupes de travail techniques sectoriels des ministères du Travail et des Affaires sociales, de la Santé, de l'Agriculture, et de l'Éducation et des Sciences se composent de 9-10 membres, dont la moitié sont des représentants des ministères, des groupes de travail sectoriels du CDMT et l'autre moitié, des représentants des groupes consultatifs de la société civile.

Source: Lignes directrices de l'OIT sur la budgétisation favorable à l'emploi (à venir)

Information, sensibilisation et formation des acteurs

Avant de mettre en place ce Groupe de travail technique interministériel, les acteurs et les ministères devraient être informés et formés sur les outils de RDP et/ou de CDMT afin de comprendre leur importance pour le processus d'emploi, ainsi que sur les budgets nationaux (BN), et les principaux instruments reliant le CDN et le BN. Le renforcement des capacités devrait être assuré en collaboration avec les ministères des Finances et du Plan. Les départements de planification et du budget peuvent souvent apporter cette assistance sur la base des lignes directrices et des documents internes avec l'aide des bailleurs de fonds si nécessaire.

Bien qu'il ne soit pas encore doté d'une politique nationale de l'emploi, le gouvernement de Maurice consulte les parties prenantes lors de la préparation du budget national, dans lequel une place importante doit être accordée pendant trois années consécutives à la création d'emplois et à une croissance soutenue.

Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, paragraphe 76.





C. Mobilisation de ressources extrabudgétaires

Les bailleurs de fonds canalisent de plus en plus les flux d'aide par le biais des budgets nationaux via un appui budgétaire direct. On peut s'attendre à ce que la part d'aide distribuée par le biais de projets autonomes soit considérablement réduite à l'avenir dans une grande majorité des pays étant donné que les bailleurs cherchent à renforcer les capacités à long terme, à améliorer la prévisibilité des ressources et à harmoniser et à simplifier l'aide.

Toutefois, à présent, le financement par les bailleurs de fonds passe encore partiellement par des projets spécifiques. Dans ce contexte, les questions de la coordination des bailleurs et de l'amélioration de la viabilité de l'assistance technique sont importantes. La création d'un fonds pour l'emploi s'est révélée être un outil canalisant les fonds des bailleurs vers les priorités d'une PNE. Si cette solution est moins bonne qu'un appui budgétaire direct, elle présente l'avantage d'améliorer la coordination et l'efficacité des ressources extérieures (voir ci-après l'exemple du Fonds pour l'emploi des jeunes en Serbie).



Encadré 5.14 Le Fonds pour l'emploi des jeunes en Serbie

En 2009, le ministère serbe de l'Économie et du Développement régional a établi, en partenariat avec le projet italien financé par l'OIT 'Partenariat pour l'emploi des jeunes en Serbie', un Fonds pour l'emploi des jeunes (FEJ) afin de fournir un ensemble complet de programmes et services d'emploi aux jeunes défavorisés. Initialement, le Fonds canalisait les ressources du projet de l'OIT précité, du Fonds serbe pour une société ouverte et du gouvernement serbe. En 2010, les ressources du Fonds ont été considérablement augmentées grâce à la contribution du programme commun du Fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement "Soutien aux efforts nationaux de promotion de l'emploi des jeunes et de gestion des migrations". Les opérations du Fonds suivent les principes suivants:

- ▶ **Responsabilité:** le FEJ fonctionne comme un instrument financier pour le paiement de fonds de façon responsable. Il est mis en place au sein du Service national de l'emploi (SNE) qui est le principal exécutant de la politique de l'emploi, fournisseur de services d'emploi et autorité de gestion de la mise en œuvre des programmes d'emploi.
- ▶ **Transparence:** le FEJ utilise le système de gestion financière existant du SNE. L'OIT apporte une assistance technique pour le développement d'un système de suivi et d'évaluation des initiatives parrainées par le Fonds.
- ▶ **Décentralisation:** le processus décisionnel est décentralisé au niveau local. Les critères d'identification des services et programmes d'emploi à fournir, de sélection des jeunes bénéficiaires et des fournisseurs de services sont déterminés par les bureaux locaux du SNE en collaboration avec les autorités locales, les partenaires sociaux et les représentants du secteur privé.
- ▶ **Efficacité dans l'approbation des demandes et dans le versement des fonds:** l'évaluation des demandes de particuliers et d'entreprises ainsi que les décisions de financement sont réalisées au niveau local sur la base des critères d'éligibilité établis par le FEJ et largement médiatisées. Les fonds sont alors transférés du bureau central du SNE aux bureaux locaux qui, à leur tour, les versent aux fournisseurs de services sur la base d'un processus d'appel d'offres et aux jeunes qui satisfont aux critères établis.
- ▶ **Système de suivi et d'évaluation:** l'OIT apporte une assistance technique au SNE pour mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation des programmes pour l'emploi des jeunes. Ce système sert à surveiller et à évaluer les initiatives parrainées dans le cadre du FEJ, mais également les autres services et programmes d'emploi offerts par le SNE aux chômeurs.

D'autres sources de financement extrabudgétaires sont les Fonds pour l'emploi alimentés par le biais de taxes spécifiques comme c'est le cas au Paraguay. Concernant l'allocation des ressources aux politiques de l'emploi au Paraguay, l'existence d'un Fonds pour l'emploi financé à partir d'une taxe sur la masse salariale implique qu'il traite de ressources spécifiquement conçues pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi. Ce mode d'allocation des ressources présente l'avantage de garantir la stabilité du financement des politiques, car le

Fonds pour l'emploi reçoit un flux continu de ressources prévu par la loi, à l'inverse d'autres types d'allocation des ressources où, en fonction de la conjoncture économique, il faut décider d'appliquer ou non des politiques actives et pour quels montants. On recommande alors ce mécanisme de création d'un Fonds pour les politiques de l'emploi alimenté par une taxe sur la masse salariale tout en étant extrêmement prudent concernant l'attribution des fonds afin qu'ils financent les politiques de l'emploi dans un cadre intégré⁷.

Encadré 5.15

Mise en œuvre de la politique de l'emploi du Burkina Faso par le biais du Fonds pour l'emploi



Le financement de programmes du marché du travail varie d'un pays à l'autre, mais les Fonds pour l'emploi sont de plus en plus mis en place comme moyen central de financer des politiques actives du marché du travail et de mettre en œuvre des PNE. C'est le cas de nombreux pays d'Amérique latine, d'Europe de l'Est et d'Afrique, notamment le Burkina Faso.

Au Burkina Faso, les instruments de promotion de l'emploi consistent largement en des fonds nationaux de financement conçus pour atténuer les pénuries sur le marché du crédit, en facilitant l'accès au crédit des catégories défavorisées de promoteurs commerciaux. Depuis la fin des années 1990, trois Fonds pour l'emploi ont été mis en place dans le but de répondre rapidement aux problèmes de transition provoqués par le programme d'ajustement structurel. Il s'agit des Fonds suivants:

- (i) Le *Fonds d'appui aux initiatives des jeunes* (FAIJ). Il accorde une aide financière essentiellement à des activités qui ont pour objectif l'insertion socioprofessionnelle des jeunes formés comme entrepreneurs. Les concours du FAIJ varient de 200 000 à 2 million FCFA. Le financement n'est pas conditionné à une garantie financière ou matérielle, mais à la garantie morale d'un parrain ou mentor. Le taux d'intérêt est faible et varie de 2 % pour les personnes handicapées à 3,5 % pour les filles et 4 % pour d'autres promoteurs. Pour accompagner le FAIJ, l'État a mis en place un programme de formation en entrepreneuriat pour 5 000 jeunes, exécuté avec l'aide de sociétés privées de formation. Ces jeunes sont formés pour préparer et présenter des projets, dont les meilleurs sont présentés pour financement par le FAIJ.
- (ii) Le *Fonds d'appui au secteur informel* (FASI) vise à promouvoir l'accès des opérateurs du secteur informel au crédit en leur accordant des prêts directs remboursables, en leur offrant sa garantie et en les aidant à mieux gérer les crédits reçus. Le FASI accorde des crédits à concurrence de 1,5 million de FCFA à un taux d'intérêt de 4 % à 13 %.
- (iii) Le *Fonds d'appui à la promotion de l'emploi* (FAPE) accorde des prêts directs remboursables, préfinance des appels d'offres, cofinance des projets et offre sa garantie dans les secteurs suivants: production agricole, transformation, commerce, génie civil, artisanat et services. Le FAPE accorde des crédits qui vont de 1,5 million de FCFA à 10 millions de FCFA, pour une période maximale de 5 ans et à un taux d'intérêt de 8 à 12 %. Le groupe cible du FAPE se compose donc de petites entreprises créatrices d'emploi.

Les Fonds pour l'emploi sont considérés comme des structures permanentes avec reconduction tacite des subventions accordées par l'État ou même une augmentation de la contribution en cas de crise (par ex., en 2009 and 2010). Des guichets uniques ont été créés pour les trois Fonds entre 2007 et 2008 dans les 12 capitales régionales pour améliorer l'accès au financement. Ces guichets uniques sont une source d'informations et de conseils pour les promoteurs, les organismes d'assistance technique et pour le suivi des projets financés et sont surtout un outil pour simplifier et accélérer les procédures administratives des fonds nationaux pour la promotion de l'emploi.

Source: *Eléonore d'Achon, Département des politiques de l'emploi, OIT*

⁷ Source: G. Reinecke, Équipe du BIT pour le travail décent, Santiago, Chili.



Annexe 1

Bonnes pratiques de deux pays pilotes en matière de revue des dépenses publiques sur l'emploi

Le Burkina Faso et la Tanzanie ont lancé en juin 2009 un processus de revue des dépenses publiques (RDP) en matière d'emploi. Cette revue a été réalisée à partir de deux points d'entrée: (i) les activités du ministère de l'Emploi, et (ii) les secteurs prioritaires ayant un potentiel élevé en termes de création d'emplois et de gains de productivité.

Les principales leçons tirées de l'expérience de ces deux pays pilotes sont les suivantes:

- débattre, informer et former les parties prenantes pour améliorer la budgétisation nationale favorable à l'emploi; l'information et la sensibilisation des ministères et des parties prenantes à la RDP sont essentielles;
- mettre en place des équipes techniques interministérielles pour coordonner les RDP: la réussite des propositions de réforme de la gestion des dépenses publiques émises au cours du processus de RDP au niveau national requiert une appropriation nationale. Les principaux acteurs de l'administration publique doivent s'engager envers les recommandations et les propositions si l'on veut que la réforme soit couronnée de succès. De manière plus générale, il faudrait adopter tout au long du processus une approche participative dans le cadre de laquelle un large éventail de parties prenantes (ministères, gouvernements locaux, partenaires sociaux, secteur privé, partenaires de développement) sont consultées en vue d'obtenir leur avis concernant le développement du pays;
- soutenir les ministères de l'Emploi pour coordonner le processus de RDP en matière d'emploi. Il est essentiel d'inclure la budgétisation favorable à l'emploi et les RDP et les CDMT en matière d'emploi comme des activités de la formulation de la PNE;
- s'adapter aux cycles budgétaires et au travail d'autres bailleurs de fonds.

En d'autres termes, au cours de la phase de formulation de la PNE, il est essentiel d'informer et de former les parties prenantes et les ministères concernant les instruments de budgétisation favorables à l'emploi et d'inclure les RDP et les CDMT en matière d'emploi parmi les objectifs de la PNE et de son plan d'action.

Groupe de travail interministériel pour la RDP en matière d'emploi

Au **Burkina Faso**, un Groupe technique interministériel pour les RDP et les CDMT en matière d'emploi a été officiellement mis en place par décret ministériel en octobre 2009.

Il rassemble des membres du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de l'Agriculture, du ministère des Infrastructures et du ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (MJE). Il peut s'étendre à d'autres ministères qui souhaitent travailler avec le MJE pour rationaliser les objectifs en matière d'emploi dans leurs propres RDP, CDMT et BP. Il peut également s'étendre aux partenaires de développement intéressés par les RDP en matière d'emploi au niveau sectoriel (Banque mondiale, DFID, système des Nations unies, etc.). Le Comité des RDP, instauré dans la Direction générale du Budget (DGB), est présidé par le Secrétariat permanent des politiques et programmes financiers et son secrétariat se trouve dans la DGB. Le Comité des RDP apporte une aide aux départements sectoriels et dirige la RDP

nationale (des lignes directrices sur le développement de RDP sont en cours d'élaboration), et assure le suivi des RDP sectorielles (résultats, recommandations). Le Comité technique du budget programme/CDMT et la commission sur la réforme de la planification budgétaire sont chargés de soutenir et de surveiller les départements dans le domaine de la planification budgétaire.

Membres du groupe de travail interministériel au Burkina Faso (officiellement nommés par décret en octobre 2009):



- ▶ ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (MJE): Direction générale des stratégies et programmes pour l'emploi, Direction générale de la formation professionnelle, Direction générale de l'Agence nationale pour l'emploi, Observatoire national pour l'emploi et la formation professionnelle, Direction des études et de la planification, Direction de l'administration et des finances (6);
- ▶ ministère de l'Économie et des Finances: Direction générale du budget (Comité technique des EDP, Comité du budget-programme), Direction générale de l'économie et de la planification (Direction de la planification sectorielle, Direction de la coordination de la politique de réduction de la pauvreté) et Secrétariat permanent des politiques et programmes financiers (4);
- ▶ ministère de l'Agriculture, de l'Eau et des Ressources de la pêche: Département des études et de la planification, Direction générale de l'économie rurale (2);
- ▶ ministère des Infrastructures: Département des études et de la planification (1).

Ce Groupe technique interministériel s'est réuni tout au long du processus pour orienter le travail de la RDP. Il est chargé de commander des rapports, de réaliser et de coordonner le travail sur les RDP et les CDMT en matière d'emploi. Il présente ces rapports et documents aux ministères à compétence technique, au Comité des RDP, au Comité du budget-programme, ainsi qu'aux commissions techniques de SRP et aux structures de dialogue sectoriel, en particulier au Conseil national pour l'emploi et la formation professionnelle (CNEFP). Le CNEFP joue le rôle de comité directeur de la PNE et des RDP/CDMT en matière d'emploi.

En **Tanzanie**, les centres de liaison ont été désignés par les ministères des Finances, du Travail et de l'Emploi et de l'Énergie en vue de mettre en place le Groupe technique pour la RDP en matière d'emploi. La coordination du processus est assurée par le ministère des Finances, avec l'aide du Commissaire au budget et du Secrétaire permanent adjoint du ministère des Finances, qui préside également le principal Groupe de travail pour la RDP.

La mise en place du processus de RDP en Tanzanie est plus longue qu'au Burkina Faso et ce, pour deux raisons: (i) la coordination déficiente entre les ministères, en particulier le ministère du Travail et le ministère des Finances, et (ii) l'absence d'intégration des instruments de budgétisation favorables à l'emploi dans les Politiques et Programmes nationaux de l'Emploi. Au Burkina Faso, les RDP et les CDMT en matière d'emploi sont des objectifs à atteindre dans la PNE et son plan d'action, suite à des séminaires depuis 2007 sur la manière d'intégrer l'emploi dans la SRP et dans les processus de budgétisation avec une étroite collaboration du ministère des Finances.

Quels sont les secteurs clés pour les premières RDP en matière d'emploi ?

Dans les deux pays pilotes, les principales parties prenantes ont convenu de donner à la RDP un accent sectoriel afin de garantir des analyses en profondeur et des recommandations pratiques pour intensifier les résultats en matière de productivité et d'emploi. Au Burkina, le secteur agricole a été choisi et en Tanzanie, le secteur énergétique. Il s'agit dans les deux cas de moteurs de croissance dans le CDN quinquennal.



Au **Burkina Faso**, les critères de sélection des secteurs clés du Groupe technique se basaient sur l'existence de RDP et de BP/CDMT sectoriels, afin de travailler avec les départements les plus avancés dans la revue et la planification budgétaire, en vue de se concentrer davantage sur l'analyse de l'impact des dépenses sur l'emploi et sur le développement d'indicateurs de l'emploi dans les BP et les CDMT sectoriels.

En **Tanzanie**, les discussions avec les ministères des Finances et du Travail ont souligné l'importance du secteur énergétique dans le futur CDN du gouvernement en tant que moteur clé de la croissance et élément essentiel en termes de potentiel d'emploi. Par ailleurs, le secteur énergétique figure en tête de liste des freins aux entreprises mais a un impact potentiel énorme sur les emplois directs et indirects et les gains de productivité. Le secteur énergétique a également été choisi suite à la table ronde des parties prenantes portant sur l'étude de l'énergie, des emplois et des aptitudes au Mtwara (financée par l'OIT, juin 2009), et qui a lancé un appel en faveur d'une étude nationale sur le potentiel d'emploi de l'extension prévue du réseau national. Les projets d'électrification du plan stratégique à moyen terme du ministère de l'Énergie ont un impact important sur les secteurs de production (comme l'agriculture, l'industrie, le commerce, etc.) et sur l'emploi productif.

Calendrier des RDP en matière d'emploi

Au **Burkina Faso**, la Banque mondiale a lancé des RDP concernant les secteurs sociaux et le secteur agricole en 2009 et concernant le secteur des infrastructures en 2010. Le Groupe technique pour la RDP en matière d'emploi a décidé de réaliser des RDP en matière d'emploi dans l'agriculture en octobre 2009 et une RDP en matière d'emploi dans les infrastructures (y compris le système hydraulique, la construction et le logement) en 2010, conformément au calendrier des RDP sectorielles de la Banque mondiale en collaboration avec le ministère des Finances.

Le Groupe technique interministériel a adapté son plan de travail pour 2009 et 2010 au cycle budgétaire (CDMT sectoriels préparés de décembre à avril sur la base des RDP, présentés ensuite au ministère des Finances en mai, et approuvés par ce dernier en juin). L'examen se concentrera sur les principaux programmes et sera annexé aux RDP sur l'agriculture et les infrastructures réalisés par la Banque mondiale.

En **Tanzanie**, la RDP en matière d'emploi dans le secteur énergétique a été lancée en novembre 2009 et sera présentée au Comité des RDP en 2011 afin d'alimenter les lignes directrices budgétaires (décembre et janvier) et le CDMT du ministère de l'Énergie pendant l'étape de formulation du CDMT du secteur (janvier à mars) avant la fin du processus de préparation du budget (en avril et mai).

Couverture des RDP en matière d'emploi

Au **Burkina Faso**, la RDP du ministère de l'Emploi (axé sur ses propres activités et programmes) se concentrera sur trois grandes questions du système de performance et de gestion des dépenses: (i) les allocations sont-elles conformes aux priorités stratégiques de la PNE ?, (ii) l'exécution du budget est-elle conforme aux allocations initiales ?, (iii) quel est le niveau d'efficacité des dépenses (résultats atteints par rapport aux objectifs fixés en termes de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle, en particulier pour les jeunes) ?

Les RDP sectorielles en matière d'emploi se concentreront sur l'impact des dépenses publiques sur l'emploi dans les secteurs concernés en analysant l'allocation et l'exécution des

dépenses par rapport aux objectifs en matière d'emploi. Étant donné que l'analyse du système de gestion des dépenses publiques dans ces secteurs a déjà été réalisée ou va l'être (récentes RDP de la Banque mondiale et du ministère des Finances), l'étude se concentre essentiellement sur la relation entre l'allocation des ressources, l'exécution du budget et l'impact sur l'emploi par rapport aux objectifs nationaux en matière d'emploi (nombre d'emplois, qualité des emplois, productivité du travail, équité en matière d'emploi, prise en considération de groupes cibles comme les jeunes, les femmes, les migrants, les travailleurs handicapés, etc.), en analysant les impacts directs et indirects des dépenses sur l'emploi (en particulier les dépenses en capital et les fonds d'aide à la promotion de l'emploi).

La RDP du ministère de l'Emploi servira deux objectifs: préparer le CDMT et le BP du ministère, et servir de base afin que les ministères de l'Agriculture et des Infrastructures intègrent des indicateurs d'emploi à leurs propres BP et CDMT sectoriels.

Toutes les RDP pourraient servir de documents de promotion d'une meilleure intégration des objectifs d'emploi et de travail décent dans une nouvelle stratégie de croissance accélérée et de développement durable du gouvernement.

En **Tanzanie**, la RDP en matière d'emploi dans le secteur énergétique analyse l'impact des investissements publics dans le secteur, en particulier l'extension du réseau national, en termes de gains de productivité et d'impacts (directs et indirects) sur l'emploi. Elle examinera l'impact des investissements passés et des investissements futurs prévus en termes de croissance de l'emploi productif, pour évaluer la manière dont les allocations des ressources pourraient maximiser l'emploi productif. L'étude examinera également les lacunes en matière de compétences et de manière plus générale, les contraintes concernant l'offre de travail (employabilité, mobilité) et la demande de travail (environnement des affaires, développement des PME).

Les résultats de la RDP alimenteront le processus de préparation du budget national par le biais des directives budgétaires et peuvent contribuer à la promotion d'une meilleure intégration des objectifs en matière d'emploi et de travail décent dans la nouvelle stratégie de croissance du gouvernement (2010-2015).



Glossaire

Administration du travail Le terme administration du travail désigne les activités de l'administration publique en matière de politique nationale du travail.

Budgétisation en faveur de l'emploi Préparation du budget national plaçant une priorité particulière sur la promotion de l'emploi en définissant des objectifs et des cibles dans ce domaine en dépit des objectifs potentiellement contradictoires que sont la création d'emploi et l'austérité budgétaire par exemple.

Cadre de dépenses à moyen terme Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) correspond à une planification annuelle des dépenses sur une période continue de trois ans. Il définit les priorités en matière de dépenses à moyen terme ainsi que les contraintes budgétaires rigoureuses en fonction desquelles sont élaborés et optimisés les plans sectoriels. Le CDMT propose également des critères de résultat destinés au suivi de la performance. Cet instrument sert à assigner les ressources à travers les secteurs de l'économie, en fonction du cadre macroéconomique national, et représenter un ensemble de priorités nationales à moyen terme. Associé au Document cadre budgétaire, le CDMT sert de base à la planification budgétaire annuelle.

<http://www.grips.ac.jp/en/module/prsp/MTEF1.html>

Cadre national de développement (CND) Plan politique et stratégique défini pour une période donnée et décrivant les priorités nationales en matière de développement.

Cible On entend par cible un niveau quantitatif et mesurable à atteindre à une date donnée. La réalisation des cibles peut être supervisée en recourant à des indicateurs.

Cible en matière d'emploi Engagement explicite, au plus haut niveau politique, d'obtenir un résultat en termes d'emplois dans un laps de temps défini comme objectif macro-économique principal. Souvent, mais pas nécessairement, le laps de temps nécessaire pour atteindre un objectif en matière d'emploi coïncide avec un cycle politique particulier, par exemple un cycle d'élections.

Cohérence des politiques L'Initiative de cohérence des politiques de l'OIT (ICP) sur la croissance, l'emploi et le travail décent entend aider les pays à formuler et adopter des politiques appuyant la cohérence entre les objectifs de croissance économique et la création de travail décent pour tous. Pour développer des stratégies plus efficaces, il est essentiel que les organisations internationales élaborent des recommandations politiques plus cohérentes. Pour ce faire, cette approche vise (a) un meilleur équilibre entre les objectifs tels que croissance durable, équité, emploi et travail décent ; (b) un dosage des politiques plus complet et un meilleur échelonnement pour parvenir à ces objectifs ; et (c) la création d'un espace politique plus large afin de mettre en œuvre les priorités politiques nationales. Le travail de l'OIT implique l'analyse et le développement de

politiques à l'appui de politiques plus cohérentes et la promotion du dialogue politique au sein du système multilatéral, en incluant les Institutions financières internationales.

- Dialogue social.** Le dialogue social inclut toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. La définition et la notion de dialogue social varient entre les pays et entre les régions et connaissent une évolution permanente.
<http://www.ilo.org/ifpdial/lang—fr/index.htm>
- Dialogue sur les politiques publiques** L'interaction entre les gouvernements et les organismes non gouvernementaux aux diverses étapes du processus d'élaboration des politiques publiques en vue d'encourager le partage des connaissances et des expériences et ainsi concevoir les meilleures politiques publiques possible.
- Élaboration des politiques publiques** Le processus complexe et exhaustif qui permet d'identifier les questions politiques, de construire le programme de politiques publiques, de faire la recherche, l'analyse et l'évaluation des questions, de rédiger et d'approuver les textes de politiques, et, une fois les politiques mises en place, d'évaluer leur impact.
- L'emploi productif** est un emploi qui génère des rémunérations suffisantes pour que le travailleur et les personnes à sa charge puissent jouir d'un niveau de consommation/revenu adapté à leurs besoins élémentaires.
- Emplois verts** Les emplois verts sont définis comme des emplois qui contribuent à la préservation ou au rétablissement de la qualité de l'environnement. On parle d'emplois verts lorsque des emplois contribuent à réduire l'impact néfaste sur l'environnement et aboutissent à des entreprises et des économies durables du point de vue environnemental, économique et social. Plus précisément, les emplois verts sont des emplois décents qui contribuent à diminuer la consommation d'énergie et de matières premières, à réduire les émissions de carbone dans l'économie, à minimiser toutes les formes de déchets et de pollution et à protéger et restaurer les écosystèmes.
- Emploi vulnérable** Nombre total de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux.
- Employabilité** Le terme se rapporte aux compétences et aux qualifications transférables qui renforcent la capacité d'un individu à tirer parti des possibilités d'éducation et de formation qui se présentent pour trouver un travail décent et le garder.
- Revue des dépenses publiques** Étude diagnostique de base analysant comment les dépenses publiques sont distribuées et gérées.
- G-20** Le Groupe des 20 (G-20) ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales a été établi en 1999 afin de systématiquement regrouper les économies industrialisées et en développement importantes pour débattre des questions clés liées à l'économie mondiale. Le G-20 est le premier forum de développement économique international qui



encourage une discussion ouverte et constructive entre les pays industriels et les pays émergents sur des enjeux décisifs en lien avec la stabilité économique mondiale. En contribuant au renforcement de l'architecture financière internationale et en fournissant des occasions de dialogue sur la politique nationale, la coopération internationale et les institutions financières internationales, le G-20 aide à soutenir la croissance et le développement à travers le monde. <http://www.g20.org/>

Indicateur

Un indicateur est un instrument qui apporte des informations pour mesurer les résultats, refléter les changements liés à une intervention, ou suivre le statut et la progression d'un système complexe. Comme le suggère son nom, l'indicateur représente un sujet ou un thème mais sans chercher à le couvrir globalement. De ce fait, le choix des indicateurs est un choix crucial.

Inflation et déflation

L'inflation se définit comme la hausse du niveau général des prix de toute une économie. Quand les prix vont à la baisse, on parle de déflation et les économistes mesurent ces variations de prix sur la base d'indices. Un phénomène d'inflation peut s'observer quand une économie surchauffe et connaît une croissance trop rapide. De façon similaire, une économie en déclin peut conduire à la déflation. Les représentants des banques centrales, qui contrôlent la masse monétaire d'un pays, tentent d'éviter les variations des niveaux de prix grâce à la politique monétaire ; ainsi l'élévation des taux d'intérêts ou la diminution de la masse monétaire d'une économie permet de réduire l'inflation. Les représentants des banques centrales cherchent à stabiliser les prix pour protéger les économies des conséquences négatives des variations de prix.

La macroéconomie

est un domaine des sciences économiques qui étudie les aspects généraux et le fonctionnement d'une économie (économie nationale, régionale, ou mondiale). Les macroéconomistes étudient les indicateurs globaux tels que la production, le revenu national, le taux de chômage, l'inflation ou les niveaux de prix pour comprendre comment fonctionne l'économie dans son ensemble. Les macroéconomistes mettent au point des modèles expliquant la relation entre des facteurs tels que le revenu national, la production, la consommation, l'épargne, l'investissement, le commerce international et les finances internationales. Si le champ d'étude de la macroéconomie est très étendu, deux domaines de recherche sont néanmoins emblématiques de la discipline : il s'agit d'une part de comprendre les causes et les conséquences des fluctuations à court terme du revenu national (cycle économique), et d'autre part les déterminants de la croissance économique sur le long terme (augmentations du revenu national). Les modèles macroéconomiques et les prévisions qui s'y rattachent sont utilisés tant par les gouvernements que par les grandes entreprises pour contribuer au développement et à l'évaluation de la politique économique et de la stratégie commerciale.

Négociation collective

Négociations libres et volontaires entre les deux parties indépendantes concernées. La négociation collective a lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs, ou une ou plusieurs organisations d'employeurs d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs d'autre part, afin de

déterminer les conditions de travail et d'emploi ou pour définir les rapports entre employeurs et travailleurs. Elle agit à différents niveaux, un niveau complétant parfois un autre ; par ex. une unité au sein d'une entreprise, au niveau de l'entreprise, ou encore aux niveaux sectoriel, régional ou national.

Objectif	Déclaration brève, claire et spécifique décrivant l'objet d'une politique.
PIB : Produit intérieur brut	Le PIB se rapporte à la valeur de l'ensemble des biens et services produits sur le territoire d'un pays donné au cours d'une période donnée.
Planification stratégique	Processus qui consiste à définir une stratégie ou direction, et à prendre des décisions optimales afin d'affecter au mieux les ressources pour pouvoir poursuivre cette stratégie en incluant le capital et les individus. Les processus de planification stratégique et de prise de décision doivent s'achever sur la définition d'objectifs et de méthodes pour y parvenir.
Politique budgétaire	La politique budgétaire désigne l'utilisation des dépenses et des recettes (fiscales) du gouvernement pour influencer l'économie. Les deux principaux instruments de politique budgétaire sont les dépenses publiques et l'imposition, ainsi que les emprunts y relatifs. Toute modification du niveau et de la composition de l'imposition et des dépenses publiques peut se répercuter sur les variables suivantes dans l'économie : demande globale et niveau d'activité économique, schéma d'allocation des ressources, distribution du revenu.
Politique de l'emploi	Vision rattachée à un cadre concerté et cohérent qui relie l'ensemble des interventions requises en matière d'emploi pour réaliser l'objectif fixé dans ce domaine.
Politique macroéconomique	Politique gouvernementale visant l'économie considérée globalement, généralement dans une perspective de promotion des objectifs macroéconomiques de plein emploi, stabilité des prix et croissance économique. Les principaux instruments de politique macroéconomique sont les variations des taux d'intérêts et de la masse monétaire (politique monétaire) ainsi que les changements en termes de fiscalité et de dépenses publiques (politique fiscale).
La politique monétaire	est l'action par laquelle l'autorité monétaire d'un pays agit sur la masse monétaire, souvent au moyen des taux d'intérêts, dans une perspective de promotion de la croissance économique et de stabilité des prix. Les objectifs officiels incluent généralement une stabilité relative des prix et des taux de chômage réduits. La politique monétaire repose sur le rapport entre les taux d'intérêts dans une économie, c'est-à-dire le prix auquel on peut emprunter de l'argent, et la masse monétaire totale. Elle fait appel à toute une variété d'outils destinés à contrôler l'un ou l'autre, ou chacun de ces deux paramètres, afin d'influencer les résultats tels que la croissance économique, l'inflation, les taux de change et le chômage. On parle de politique monétaire expansionniste quand la masse monétaire totale augmente plus rapidement que d'ordinaire dans l'économie, et de politique monétaire restrictive lorsque cette masse monétaire est augmentée moins rapidement, voire réduite. Traditionnellement, la politique expansionniste sert à lutter contre le chômage en période de récession en abaissant les taux d'intérêts dans



l'espoir d'une expansion des activités commerciales du fait d'une capacité d'emprunt facilitée. La politique restrictive a vocation à ralentir l'inflation afin d'éviter les distorsions et la dépréciation des valeurs de l'actif qui s'ensuivent.

Politiques financières et macroéconomiques en faveur de l'emploi

Politiques et institutions conçues pour maintenir la demande globale, mobiliser et acheminer l'épargne, assigner les crédits conformément aux objectifs sociaux et économiques et promouvoir la stabilité financière et macroéconomique dans le but d'encourager la croissance en vue de générer des emplois, revenus et richesse pour la grande majorité y compris les pauvres.

Politiques publiques

L'ensemble des décisions interdépendantes prises par les autorités publiques relativement aux objectifs à atteindre et aux moyens d'y parvenir.

La population en âge de travailler

recouvre généralement les personnes de 15 ans et plus, bien que cette définition puisse varier légèrement d'un pays à l'autre. D'après les normes de l'OIT, la limite d'âge inférieure pour travailler est fixée à 15 ans.

Produit

On entend par produit le résultat direct d'actions menées en vue d'atteindre des résultats finals ; le produit intervient avant les résultats finals et présente un caractère plus tangible.

Programmes d'emploi

Outils de mise en œuvre de la politique de l'emploi, généralement conçus sur la base des objectifs politiques.

Projets d'emploi

Interventions financées par des bailleurs de fonds et devant être alignées sur les résultats de la politique de l'emploi.

Ratio emploi/population

Le ratio emploi/population est défini comme la proportion de la population en âge de travailler qui est employée. Si un taux global élevé est généralement considéré comme positif, l'indicateur est toutefois insuffisant pour évaluer le niveau de travail décent ou un déficit de travail décent. D'autres indicateurs sont nécessaires pour évaluer des aspects tels que la rémunération, les horaires de travail, l'emploi dans le secteur informel, le sous-emploi et les conditions de travail. Des facteurs liés à l'offre peuvent également influencer sur le niveau élevé du ratio (ainsi, une situation d'agitation économique accrue peut contraindre les individus à accepter des opportunités d'emploi inadaptées).

Résultat

Produit final ou résultat final de la mise en œuvre d'une politique. Un résultat est toujours associé à un objectif.

Stratégie de réduction de la pauvreté

Souvent désignée sous le nom de Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), elle contient une évaluation de la pauvreté et décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; elle expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Les DSRP sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale.

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prspf.htm>

Stratégie de l'emploi	Série d'actions destinées à mettre en œuvre la politique de l'emploi, en incluant les résultats et les produits, les indicateurs SMART, un plan de travail répartissant clairement les responsabilités ainsi qu'un budget détaillé.
Système d'administration du travail	Le terme système d'administration du travail vise tous les organes de l'administration publique responsables et/ou chargés de l'administration du travail – qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration – ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.
Système de protection sociale	La protection sociale fait référence à tout un ensemble de prestations proposées (ou <i>non</i>) par l'État, le marché, la société civile et les ménages – ou par plusieurs de ces acteurs en commun – aux individus/ménages afin de réduire la privation pluridimensionnelle. Cette privation pluridimensionnelle peut affecter les individus pauvres moins actifs (les personnes âgées, les handicapés, par ex.) ou les individus pauvres actifs. Elle couvre l'ensemble des garanties contre la réduction ou la perte de revenus en cas de maladie, retraite, chômage, ou autre difficulté, et inclut la solidarité familiale et ethnique, l'épargne collective ou individuelle, l'assurance privée, l'assurance sociale, les mutuelles, la sécurité sociale etc.
Travailleurs familiaux	Travailleurs collaborant à l'entreprise familiale à titre de travailleurs indépendants dans un établissement exploité par un parent, lorsque leur participation à l'exploitation est trop limitée pour qu'ils puissent être considérés comme des associés.
Travailleurs indépendants	Personnes travaillant pour leur propre compte, n'employant pas d'« employés » sur une base continue.
Les travailleurs pauvres	sont définis comme les personnes employées dont le revenu est insuffisant pour leur permettre, à elles ainsi qu'à leur famille, de sortir de la pauvreté. Le phénomène est dû aux rémunérations du travail trop faibles (généralement associées à de faibles niveaux de productivité) et/ou au fait que ces personnes ne travaillent pas suffisamment alors qu'elles souhaiteraient travailler plus.

Département des politiques de l'emploi
Bureau international du Travail
Genève, Suisse

Email: EMP_POLICY@ilo.org

Website: <http://www.ilo.org/emppolicy/lang--fr/index.htm>

Photos couverture:
CIFOIT/R. Borge, OIT/M. Crozet, OIT/T. Falise, CIFOIT/G. Palazzo

ISBN: 978-92-2-226423-0



9 78 92 22 26 42 30