

DIRECTION DE LA PLANIFICATION

TRAVAUX PREPARATOIRES DU IX° PLAN

Phase Stratégique

SECTEUR EMPLOI

NOTE TECHNIQUE N° 7

Février 1996

INTRODUCTION

A l'heure actuelle, le chômage, le sous-emploi et la pauvreté continuent à prendre de l'ampleur et sont comptés parmi quelques uns des problèmes les plus brûlants de l'économie et de la Société Sénégalaise.

Ce constat peut être illustré par un bref aperçu de la situation du marché de l'emploi au Sénégal malgré les efforts déployés par le gouvernement, le secteur privé et les ONG.

I. - LA SITUATION DU MARCHE DE L'EMPLOI

I.1. - L'état de la demande d'emplois

La population active totale a pratiquement doublé en vingt-huit (28) ans passant de 1.600.000 en 1960 à plus de 3.000.000 en 1988 ; il en est de même de la population active urbaine dont la proportion de 16 % du total des actifs en 1960 a atteint 32 % en 1988.

La poussée démographique et l'élévation du taux d'activité des femmes, entre autres facteurs, y ont grandement contribué. En matière d'emploi, l'importance de la femme sur le plan démographique ne se reflète pas. Ainsi sur les 68.537 agents de la fonction publique, seules 15 % sont des femmes.

La situation est analogue pour le secteur privé où parmi les 3700 techniciens, agents de maîtrises et cadres, seules 19 % sont des femmes et parmi celles-ci il y a 4 % de cadres. Pourtant dans le monde rural les activités des femmes sont considérables à cause du faible niveau des revenus. Elles sont actives dans les secteurs agricole, artisanal et pastoral.

En milieu urbain, le secteur informel est le principal pourvoyeur d'emplois pour les femmes par suite de l'arrêt du recrutement dans la fonction publique, de la restructuration des entreprises para-publiques et de la liquidation de certaines unités du secteur privé.

On peut noter que les femmes qui représentent 46 % de la population totale sont plus nombreuses que les hommes dans la branche commerce.

En dépit des contre-performances de l'activité économique du Sénégal, le taux brut d'activité s'élève à 30,2 % et cache une grande disparité entre les deux sexes (46,9 % pour les hommes et 14,6 % chez les femmes).

En effet, la plupart des femmes, malgré leur participation à l'activité économique en plus de leurs tâches domestiques, sont classées femmes au foyer et donc inactives (au sens de la comptabilité nationale). En excluant les enfants de moins de 10 ans, on obtient le taux spécifique d'activité qui est de 74,1 % chez les hommes et 22,4 % chez les femmes.

Le chômage urbain a connu une forte croissance : 6,8 % en 1960, 11,2 en 1970, 11,9 en 1976, 27,7 en 1988 et 29 en 1991.

L'évolution de la population active projetée donne, avec les données de l'Enquête sur les Priorités (ESP 1991), une idée de volume additionnel de demandeurs d'emplois entre 1991 et 2000 : il avoisine 100.000 par an sans l'effectif de 314.519 chômeurs de l'année de base.

* Le taux de chômage de 10,3 % estimé sur la base de l'ESP et des résultats du recensement général de la Population et de l'habitat (RGPH) reflète mal la situation actuelle de l'emploi au Sénégal.

I.2. - Du côté de l'offre d'emplois

L'économie a été caractérisée par de faibles performances et une capacité insuffisante d'absorption de la main-d'oeuvre le rapport de synthèse du bilan diagnostic des travaux du 9^e Plan fait le constat suivant :

L'emploi dans le secteur moderne a évolué de façon continue jusqu'en 1991. L'effectif est passé de 80.000 actifs en 1960 à 200.000 en 1991 (la Fonction publique représente 31 %). L'emploi salarié dans la fonction publique a légèrement diminué. Sa baisse s'explique par la mise en place depuis 1988 d'un programme de départs volontaires et la limitation du recrutement de fonctionnaires au strict minimum.

La capacité de création d'emploi du secteur informel paraît plus importante que celle du secteur moderne. En effet, pendant que le secteur moderne enregistre des taux de croissance faibles, le secteur informel a connu un taux de croissance annuel de 4,3 % entre 1980 et 1991. L'emploi total dans le secteur informel est estimé en 1991 à 638.000 emplois dont 45 % dans la région de Dakar. La part du nombre d'actifs du secteur informel dans la population active est passée de 18 % en 1980 à 24,4 % en 1991. Ce secteur a développé une forme d'économie « populaire » à travers des activités d'intermédiation et de services pour les besoins de la population.

Cette situation a entraîné une dégradation des conditions de vie des populations. Les problèmes alimentaires et nutritionnels et l'augmentation du nombre de pauvres se posent de plus en plus avec acuité en particulier en milieu urbain où 40 % de ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté.

II. - LES ACTIONS MISES EN OEUVRE POUR LA PROMOTION DE L'EMPLOI

II.1 - les mesures juridiques

- En 1987, la loi n° 87-95 du 18 août 1987 portant code des investissements mentionne la promotion de l'emploi parmi ses objectifs prioritaires. Le décret n° 88-256 pris pour compléter ce code pose comme préalable aux entreprises la précision des objectifs en matière d'emploi (structure de la main d'oeuvre, plan de formation des travailleurs) pour bénéficier de l'un quelconque des avantages du code.

- L'article 47 du code du travail relatif aux conditions de licenciement a été modifié en 1994 pour permettre la flexibilité de l'emploi.

II.2 - les mesures institutionnelles

Sur le plan institutionnel, beaucoup de structures ont été mises en place :

- le Secrétariat d'Etat à l'Emploi (SEE) 1982-1985 ;
- la Direction à l'insertion, à la réinsertion et à l'emploi (DIRE) 1987-1989 ;
- le Commissariat Général à l'Emploi (CGE) 1991-93 ;
- le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle 1993-1995 ;
- le Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) depuis Mars 1995 avec 3 structures.

II.3 - les limites des actions mises en oeuvre

Pendant la période d'ajustement (1980-1992), les politiques d'emploi étaient plutôt des programmes ad hoc pour gérer des problèmes conjoncturels d'emploi : par exemple les maigrisards chômeurs, les rapatriés de Mauritanie et les travailleurs déflatés.

Plusieurs outils ont été mis en place pour matérialiser les décisions du gouvernement : GOPEC, AGETIP, ACEP, FPE, FNE (Fonds National pour l'Emploi), etc.

Toutes ces actions n'ont pu générer un nombre suffisant d'emplois par rapport à la demande. Plusieurs facteurs expliquent les limites de ces actions :

- la faiblesse institutionnelle des structures chargées de l'emploi ;
- le manque d'implication des bénéficiaires dans les actions entreprises ;
- l'insuffisance des ressources destinées au financement de la promotion de l'emploi ;
- les résultats mitigés des programmes d'ajustement structurels ;
- la prise de conscience tardive de l'ampleur du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté.

III. - LES STRATEGIES DE PROMOTION DE L'EMPLOI

Le comité de suivi de la politique de l'emploi (CSPE) institué par comme structure de coordination et de suivi de la politique de l'emploi va permettre la poursuite et l'approfondissement de la réflexion sur les stratégies spécifiques de création d'emplois.

III.1 Stratégie globale de la Politique de l'Emploi

1) - Il est important d'admettre une faible croissance de la production comme une caractéristique structurelle de l'économie ; par conséquent, intégrer les politiques et programmes d'absorption de main d'oeuvre dans les politiques de croissance et de développement et les adapter à une activité économique au ralenti dans le court terme et à l'objectif d'accélération de la création d'emplois et de revenus pour les moyen et long termes.

2) dans ce sens, poursuivre la formulation des politiques et programmes nationaux de l'emploi :

- par ces outils. l'état a pour ambition de créer un cadre de référence et de cohérence aux programmes, actions et réflexions des intervenants tant publics que privés, tant locaux qu'extérieurs en faveur de l'emploi : résorption du chômage, plein emploi des occupés (productivité) et répartition spatiale adéquate.

- Ces outils visent à réunir les conditions pour la création substantielle d'emplois (salariés et indépendants), la génération des revenus et le recul de la pauvreté par le plein emploi de la main-d'oeuvre pour la production des biens et services destinés tant à satisfaire les besoins insuffisamment couverts de la population qu'à conquérir une plus grande part du marché international.

- la formulation de ces politiques et programmes combiner les orientations générales, sectorielles, catégorielles et spatiales/régionales.

3) Cela place la mission d'élaboration de la Politique et du Programme en question dans le contexte de dévaluation :

- au coeur des politiques et programmes économiques globaux ;

- et au carrefour des politiques sectorielles : démographique, éducationnelles, agricole, industrielle, commerciale, financière, fiscale, technologique, extérieure (migration internationale, coopération ...) etc..

Si seule l'élaboration d'une politique et d'un programme permet de tracer une voie pour l'avenir, l'on ne saurait pour autant négliger, face à la conjoncture actuelle, les actions à effets positifs immédiats.

3.2 Les programmes d'action

Sur le plan des programmes d'action, il s'agira :

- d'élaborer des programmes spécifiques axés sur l'emploi des jeunes :
 - * introduction dans les ASC d'une activité productive génératrice d'emplois ;
 - * programme d'urgence pour l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur ;
 - * programme d'insertion des jeunes aveugles ;
 - * programme d'insertion des sortants des instituts et universités arabes ;
 - * programme d'insertion des jeunes dans les circuits de distributions des centres urbains : cas des boucheries modernes.
- d'encourager :
 - * le secteur informel à rationaliser ses interventions pour accroître sa productivité ;
 - * les actions des ONG au profit des jeunes ;
 - * l'appui des institutions de coopération (USAID, ACIDI, CFD, etc.).

- de promouvoir l'emploi rural :

Dans le nouveau contexte du PASA (DPDA), la problématique de l'emploi en milieu rural pose avant tout l'exigence d'une politique conséquente de cultures céréalières comme base d'une agriculture autocentrée.

Cette option devrait viser l'autosuffisance alimentaire par la production intelligente de produits agricoles destinés à l'alimentation, sans abandonner les cultures de rente, par la mise en place d'une véritable chaîne intégrée de la production à la distribution en passant par la transformation.

Cette stratégie implique de faire des zones rurales des pôles spécifiques et spécialisés de développement par :

- * la déconcentration à l'échelle des communautés rurales, les activités industrielles de transformation primaire (presse arachide et sésame, égrenage manuel du coton graine) ;

- * l'implantation d'unités artisanales et semi industrielles de transformation des produits destinés à l'alimentation humaine et animale ;

- * la promotion des activités de l'artisanat de production (habitat rural, menuiserie, poterie, fumage et séchage du poisson) et de service (réparation et maintenance...) ;

- * la construction d'infrastructures rurales (hydraulique villageoise) ;

- * la préservation des terrains à l'échelle communautaire et une plus grande intégration de l'élevage et de l'agriculture ;

- * la mise en oeuvre de politique de crédit approprié pour contenir les actions en faveur de la fertilisation grâce à un meilleur accès aux facteurs de production.

- de promouvoir l'emploi et de lutter contre la pauvreté :

Au Sénégal, le seuil de pauvreté défini en termes de dépenses alimentaires est évalué en 1992 à 3.324 F CFA par habitant et par mois alors que la dépense moyenne des personnes pauvres se situe à 2.247 F CFA, soit de 32 % en dessous du minimum jugé vital pour la satisfaction des besoins en calories.

Le gouvernement entend mettre en place une stratégie de lutte contre la pauvreté comme objectif fondamental dans ses orientations économiques et sociales pour la prochaine décennie. Dans ce cadre, l'accroissement des revenus des populations par une politique volontariste de relance de la croissance économique figure parmi les objectifs intermédiaires de la stratégie qu'il faut réaliser - cela implique :

- un accroissement des opportunités de travail pour les couches les plus touchées par le chômage et le sous-emploi ;

- une meilleure utilisation des ressources internes : exploitation rationnelle des ressources naturelles et halieutiques, rationalisation des systèmes de production, meilleure utilisation des ressources humaines ;

- une amélioration des revenus des populations par une politique de transferts des ressources modulaires visant à éviter la dislocation du tissu social en renforçant la solidarité familiale et communautaire ainsi que par une meilleure maîtrise des éléments du coût de la vie des ménages les plus pauvres.

- de promouvoir l'emploi dans le cadre de la régionalisation :

Le transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités locales va engendrer un accroissement des ressources humaines au niveau des services décentralisés.

A moyen terme, la création d'un environnement favorable au développement économique dans l'espace régional avec l'amélioration des infrastructures d'appui à la production peut amener les entreprises à s'installer dans les régions. Le Code des Investissements incite également les entreprises à s'installer dans les régions par des dégrèvements fiscaux liés aux emplois créés, à la transformation des produits locaux et à l'implantation dans des zones géographiques éloignées de Dakar.

IV. - PROPOSITIONS

Pour mieux tenir compte de la variable emploi dans la planification du développement économique, les axes suivants peuvent être explorés :

- réfléchir sur la mise en place d'un bureau national pour l'Emploi (BNPE) qui aura entre autres les objectifs suivants :
 - coordonner les besoins en matière d'offre et de demande d'emplois ;
 - mettre en place un outil efficace de communication entre les entreprises et les demandeurs d'emplois.
- concevoir une matrice des flux d'emplois par branches d'activités et par secteur pour identifier les productions et les branches d'activités utilisatrices de main d'oeuvre à haute intensité.