

3235

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTERE DU TRAVAIL
ET DE L'EMPLOI

DIRECTION DE L'EMPLOI

POLITIQUE NATIONALE DE
L'EMPLOI

Epigraphe

“Aider une personne à trouver du travail ou à garder son emploi, c'est lui permettre d'assurer pleinement sa dignité d'homme”

Abdou DIOUF
Président de la République
du Sénégal

ENGAGEMENT

SOMMAIRE

PROBLEMATIQUE **MOBILISATION**

1. Situation mondiale et rôle spécifique de l'Europe
2. Nécessité d'une politique européenne de l'emploi
3. Objectifs politiques de la stratégie

I. CONTEXTE ET FONDAMENTS

4. Les défis de l'emploi
5. Une offre d'emploi insuffisante et mal distribuée
6. Choix de la stratégie
7. L'emploi, source de croissance et de progrès social
8. L'emploi intégré et la formation
9. La productivité
10. Le marché de l'emploi **SOLIDARITE** plus ouverte par l'auto-emploi

II. PRINCIPES ET FONDAMENTS

11. Une politique de l'emploi européenne basée sur les principes et les institutions
12. Une politique de l'emploi basée sur la coopération entre partenaires sociaux

III. ORIENTATIONS ET PRIORITES

13. Une politique de l'emploi axée sur la formation et la qualification
14. Une stratégie européenne de l'emploi
15. Une stratégie européenne de l'emploi axée sur la création des emplois de la politique de l'emploi

POUR L'EMPLOI

IV. STRATEGIES

16. Continuer à réduire le chômage dans le secteur public
17. Renforcer par une action concertée les efforts de l'emploi
18. Appuyer les entreprises et les associations de travailleurs sociaux
19. Adapter le système de formation et de qualification à l'emploi
20. Améliorer l'équilibre géographique de l'emploi
21. Étudier un système de l'emploi

PROBLÉMATIQUE DE L'EMPLOI

1. Actualité mondiale de la question de l'emploi

L'emploi est plus que jamais une préoccupation mondiale.

Si certains pays, en Amérique et en Asie, échappent quelque peu à ce type de problème, grâce à une croissance vigoureuse et à l'amélioration des ressources humaines, la majorité des nations est confrontée depuis de longues années à la montée du chômage et de la pauvreté et à leurs conséquences sociales dangereuses. Cette dure réalité affecte tous les types d'économies, qu'elles soient industrialisées, en transition, comme dans les anciens pays de l'Est européen, ou en développement, spécialement en Afrique.

Tous ces pays, avec leurs spécificités propres, sont confrontés à la nécessité d'accroître les emplois à un moment où ils doivent à la fois trouver les ressorts d'une nouvelle croissance, adopter des politiques macro-économiques rigoureuses et s'insérer dans le mouvement de mondialisation de l'économie qui marque notre temps.

Dans ce contexte, les objectifs de plein emploi et de lutte contre la pauvreté, et la nécessité de leur donner une expression à travers une politique de l'emploi, ont trouvé un regain d'actualité.

La mobilisation internationale sur ces objectifs a trouvé son point d'orgue avec le Sommet Mondial pour le Développement Social de Copenhague, qui a retenu parmi ses dix objectifs fondamentaux, celui du plein emploi.

Ainsi, en partie grâce à cette mobilisation, le concept de recherche du plein emploi, en tant que finalité d'action des politiques nationales, se trouve-t-il aujourd'hui validé et revitalisé par la communauté internationale. Il revient à chaque pays de donner à cet objectif, force et réalité, dans le cadre de ses spécificités socio-économiques et de ses orientations propres. C'est le rôle de la politique de l'emploi d'y contribuer.

2. Nécessité d'une politique nationale de l'emploi

Par politique de l'emploi il faut entendre un ensemble cohérent de démarches actives, diversifiées et organisées visant à promouvoir l'élargissement de l'occupation des citoyens, l'amélioration de la qualité des emplois et l'équité dans l'accès au travail.

Certes, dans de nombreux pays, la préoccupation d'emploi a souvent figuré parmi les principes et les grands objectifs poursuivis à travers les documents officiels d'orientation, et des programmes soit ciblés sur l'élargissement de l'occupation, soit destinés à des catégories sociales ont existé. Cependant il a fallu attendre ces dernières années pour que la politique de l'emploi retrouve progressivement sa plénitude comme approche globale et intersectorielle et comme démarche active et volontaire devant inspirer de larges pans de la politique économique et sociale.

○ Au Sénégal, même s'il n'y a pas eu jusqu'ici véritablement de politique nationale de l'emploi, il faut noter que l'emploi est demeuré une préoccupation constante du Gouvernement à travers soit des programmes d'inspiration sociale, soit la politique de relance de la croissance. Jusqu'à ces toutes dernières années, la primauté de la croissance économique s'imposait dans les esprits

et dans les faits et on en attendait à terme les effets bénéfiques sur l'emploi et le revenu.

La persistance des difficultés économiques, l'émergence plus apparente des problèmes de chômage et de sous-emploi révélés et aggravés par l'exode vers les villes, l'importance et la sensibilité accrue au phénomène de pauvreté ont contribué à faire évoluer les esprits vers la nécessité d'une politique nationale de l'emploi.

Sans doute la croissance économique reste-t-elle le socle sur lequel doit se bâtir une politique durable d'emploi et de revenu. Cependant deux préoccupations majeures et étroitement imbriquées ont désormais pris de l'importance au Sénégal : il s'agit de la recherche des voies et moyens de lutte contre la montée du chômage et du sous-emploi d'une part et de la lutte contre le phénomène de pauvreté qui gagne du terrain d'autre part.

C'est ainsi que l'emploi a émergé aujourd'hui comme une nécessité incontournable et comme un thème majeur de l'action du Gouvernement qui entend à la fois lui donner une place centrale et l'inscrire comme une des priorités dans la politique nationale et lui insuffler une dynamique renforcée.

3. Quelle politique de l'emploi ?

La société sénégalaise comme les pouvoirs publics souhaite désormais s'attaquer avec vigueur et de manière durable au problème de l'emploi, ce qui implique de formuler une politique nationale de l'emploi qui intègre et rassemble davantage l'ensemble des démarches en faveur de l'emploi et les fasse converger vers plus de dynamisme, d'efficacité et d'équité. Cette approche conduit à une conception globale et active de cette politique et lui donne une valeur normative dans la recherche des solutions de développement et la définition des interventions publiques.

A cet effet, les grandes préoccupations qui guident la formulation de la politique de l'emploi, comme l'augmentation du contenu en emploi des politiques nationales, la disponibilité d'une main d'oeuvre qualifiée pour l'économie et son absorption maximale, la réalisation de l'équité dans la répartition de la richesse nationale grâce à l'emploi et la création d'un cadre de concertation entre acteurs, concourent à la réalisation du plein emploi.

La conviction du Gouvernement est que, au delà de nos problèmes du moment et des évolutions défavorables que le Sénégal a pu connaître, la recherche du plein emploi demeure un objectif possible et souhaitable et qu'il s'impose de mobiliser, de façon ordonnée, toutes nos énergies pour nous en rapprocher.

La politique de l'emploi implique également une approche organisée, où tous les acteurs, publics ou privés, trouvent, dans l'esprit du tripartisme, la place qui leur revient, aussi bien dans la conception que dans la mise en oeuvre de la politique de l'emploi. C'est pourquoi le Gouvernement attache un grand intérêt au dialogue et à la concertation avec les partenaires sociaux.

Face à ces nécessités, le Sénégal a fait le choix d'entrer dans le processus d'élaboration de cette politique de façon progressive, pragmatique et ouverte à toutes les solutions. Le présent document de "Politique Nationale de l'Emploi" constitue à la fois le premier pas dans cette direction et l'acte fondateur qui pose les orientations et la stratégie d'attaque du problème de l'emploi dans une perspective d'élargissement et de renforcement permanent de nos efforts en vue

du progrès et du mieux-être de la société sénégalaise toute entière.

I- CONTEXTE ET EVOLUTION

4. Les défis croissants de la demande d'emploi

La situation et l'évolution démographiques pèsent lourdement sur la problématique de l'emploi. Le taux de croissance élevé de la population a fait que notre population a doublé entre 1960 et 1988 et qu'elle est estimée aujourd'hui à plus de 8 millions d'âmes. On s'attend à ce qu'elle se rapproche des 10 millions en l'an 2000.

Cette dynamique démographique a grandement contribué à façonner le volume, la structure, la répartition et l'évolution de la main-d'oeuvre. On soulignera à cet égard :

- l'expansion de la population active qui augmente au rythme très élevé de près de 3% par an. Elle a pratiquement doublé en trente (30) ans, passant de 1.600.000 en 1960 à plus de 3.000.000 d'actifs en 1991 et atteindra presque 4.000.000 en 2001 avec un taux de croissance de l'ordre de 3%, soit 100.000 nouveaux demandeurs d'emplois en moyenne par an ;
- la diminution de la population active rurale du fait de l'exode rural essentiellement. Son taux de croissance est en effet passé d'environ 1.6% entre 1960 et 1976 à moins de 1.2% entre 1976 et 1988 ;
- l'ampleur des mouvements migratoires qui se traduisent par une urbanisation accélérée, un déséquilibre spatial très marqué avec 63% de la population occupant 18% de la superficie nationale et une forte migration internationale. Ainsi la population active urbaine, qui représentait moins de 16% de la population active en 1960, dépasse-t-elle 32% au début des années 90. Sa croissance est passée de près de 4% entre 1960 et 1976 à plus de 6% entre 1976 et 1988. Si les tendances observées dans le passé se maintiennent, plus de 40% des actifs seront des urbains en l'an 2000 ;
- l'importance de la population jeune aussi bien dans la population globale que dans la population active ou dans la demande d'emploi non satisfaite. Aujourd'hui presque 60% de la population a moins de 20 ans tandis que la tranche d'âge de 15 à 34 ans représente environ 50% ;
- l'augmentation rapide du taux d'activité des femmes témoignant de leur volonté d'assumer leurs responsabilités et de participer plus activement au processus de développement. Leur taux brut d'activité, qui gravitait autour de 34% au milieu des années 70, a connu une forte expansion en passant à plus de 54% en 1991. Cependant leur statut social réel crée des entraves sur le marché de l'emploi.

Dans cette population active, trois catégories sociales méritent aussi une attention particulière. Il s'agit de la population handicapée dont une bonne partie est exclue du marché de l'emploi, des enfants qui, pour des raisons socio-économiques et historiques, participent à la production parfois au détriment de leurs droits les plus élémentaires et, enfin, des personnes du troisième âge qui, compte tenu surtout de leur capital d'expérience, peuvent encore participer à l'effort de développement.

Sur tous ces plans, non seulement les défis sont d'ores et déjà importants, mais ils ne peuvent

que prendre de l'ampleur si des efforts puissants ne sont pas menés pour en maîtriser l'impact et à tout le moins en contrecarrer le flux tendanciel.

5. Une offre d'emploi qui demeure insuffisante

Face à ces dynamiques de la demande, l'offre d'emploi est restée globalement insuffisante même si certains secteurs d'activité ont montré une capacité créatrice d'emplois intéressante.

Le Secteur moderne après avoir enregistré une forte augmentation de ses effectifs au cours des années 70, connaît depuis une quasi stagnation. En effet, depuis une quinzaine d'années, l'emploi dans ce secteur a tourné autour de 200.000 occupés, avec une expansion modérée d'une quinzaine de milliers d'emplois par le secteur privé, une régression notable, du secteur para-public et un relatif maintien de la fonction publique en dessous de 65.000 employés.

A l'inverse le secteur informel, essentiellement urbain, a connu ces dernières années une expansion régulière avec un taux de croissance proche de 7% durant la décennie 80. Selon les estimations disponibles, l'emploi dans ce secteur, qui était inférieur à 150.000 au début de la décennie 60, est passé à 250.000 environ quinze ans plus tard, pour se rapprocher actuellement de 700.000 emplois.

Malgré son hétérogénéité en termes d'activités, de type d'entreprises, de nature des emplois, de conditions de production, le secteur informel s'est imposé comme un domaine incontournable qui, du fait de son dynamisme, a acquis pleinement droit de cité dans la politique de développement des emplois.

L'emploi rural a, de son côté, vu sa part diminuer dans l'emploi global, du fait en particulier de la relative stagnation de la population active rurale induite par le phénomène de l'exode vers les villes et spécialement Dakar, face à la raréfaction des opportunités d'occupation.

En milieu rural, les dernières informations disponibles mettent l'emploi à environ 2 millions au début des années 90, montrant une évolution insignifiante pendant une quinzaine d'années.

L'émigration a constitué, dans ce contexte d'emploi, un exutoire non négligeable. La migration internationale en direction des pays africains et de l'Europe, en particulier de la France, et plus récemment vers les pays arabes et les USA, a pris de l'ampleur avec le déclin de la culture arachidière et la persistance de la sécheresse à partir du milieu des années 70. Cependant cette solution aux problèmes de l'emploi rencontre des difficultés face aux politiques d'immigration de plus en plus restrictives des pays d'accueil.

Le nombre d'émigrés reste mal connu. Les émigrés sénégalais sont estimés à des centaines de milliers et une enquête internationale récente a fait ressortir un chiffre de 227.000 migrants de quinze (15) ans et plus pour la période 1988-1992. De tels chiffres montrent en tous cas l'intérêt qu'il faut porter à l'émigration dans la réponse aux besoins d'emploi.

6. Chômage et sous-emploi, source de pauvreté

Sans occulter les grandes différences dans les revenus des ménages, diverses enquêtes et

études menées ces dernières années attestent de l'élargissement des sphères de la pauvreté et de l'augmentation du nombre de ménages pauvres.

Les compressions de personnel et la précarisation des emplois dans l'économie urbaine, jointes à l'insuffisance de la croissance rurale, ont accéléré les tensions sur le marché de l'emploi et favorisé l'extension des foyers de pauvreté dans un contexte de croissance rapide de la demande d'emploi et d'exode vers les villes.

Le chômage en milieu urbain, en 1991, atteignait déjà presque 30% à Dakar et comptait un effectif de plus de 300.000 chômeurs à l'échelle du pays. Donc, une part importante de la population active ne trouve pas suffisamment d'occasions d'emploi.

Cependant le chômage ne peut être correctement appréhendé sans tenir compte du sous-emploi. La sous-occupation généralement très forte en milieu rural n'épargne désormais plus l'économie urbaine du fait du développement des activités informelles. Le sous-emploi rural se situerait entre 25 et 75% suivant les zones géographiques, soit un taux national moyen de l'ordre de 60%. Le taux global de sous-emploi urbain est quant à lui estimé à 15%.

Il faut également souligner que ces phénomènes de chômage et de sous-emploi affectent plus fortement les jeunes et les femmes. Ainsi les jeunes représentent-ils presque les deux tiers des effectifs de chômeurs et les femmes seraient approximativement trois fois plus sous employées que les hommes en milieu urbain. Alors que les femmes restent confinées, pour la plupart, dans des emplois peu productifs et font face à des discriminations dans l'accès à l'emploi la situation des jeunes est aggravée par la faible employabilité des sortants du système scolaire.

Toutes ces évolutions structurelles se sont finalement traduites par une régression relative de la protection sociale. Le recul du salariat, la précarisation des emplois ainsi que la montée en puissance du secteur informel ont réduit le champ du travail protégé et de la couverture sociale, amenant de ce fait le Gouvernement et d'autres acteurs à se pencher sur de nouvelles approches protégeant mieux, et peut-être différemment, les actifs contre le risque de pauvreté extrême.

En outre, les fermetures d'entreprises et la précarisation des emplois dans le secteur industriel de même que la limitation des recrutements dans la Fonction Publique ont réduit de manière drastique l'assiette des salaires servant de base au calcul des cotisations au niveau des institutions de protection sociale (FNR, IPRES, CSS, IPM, etc.). A l'insuffisance des ressources s'est ajoutée l'érosion du pouvoir d'achat des allocations.

Cette situation ainsi que le souci de l'équité et d'une plus grande sécurité a conduit à rechercher de nouvelles pistes, d'une part, l'extension du système de protection sociale à d'autres secteurs, en particulier au secteur informel où 1.7% et 1.4% seulement des entreprises cotisent respectivement à l'IPRES et à la CSS, d'autre part, la diversification des produits grâce au système des assurances.

La situation de l'emploi et du travail aujourd'hui au Sénégal est en fait le produit conjugué d'approches, d'évolutions et de politiques qui remontent loin. L'emploi est la résultante de plusieurs facteurs et à la croisée de plusieurs politiques économiques et sociales, globales et sectorielles.

Dans les conditions d'absence d'une politique globale et active de l'emploi, la question de

l'emploi a été traitée principalement de deux manières : d'une part, l'emploi comme produit mécanique de la croissance impliquant l'inutilité d'une politique de l'emploi, d'autre part, l'emploi comme mesure sociale d'urgence pour répondre aux sollicitations conjoncturelles de groupes cibles avec toutes les implications comportementales pour le bailleur et le bénéficiaire.

7. L'emploi comme facteur et résultat de la croissance

En effet, depuis plusieurs décennies, et jusqu'à récemment, on a largement considéré que l'emploi était certes un but fondamental du développement, mais pas un objet direct de la politique économique. La création de postes de travail était implicitement considérée comme un résultat de la politique de croissance.

Historiquement celle-ci s'est d'abord matérialisée par les stratégies et programmes de développement globaux et sectoriels intéressant soit les activités productives, soit les infrastructures de base dans le cadre d'un Etat largement interventionniste et protectionniste, où la logique de consommation domine sur celle de l'accumulation, où le salariat est favorisé par rapport à l'emploi informel et où la ville est privilégiée sur la campagne.

Le dynamisme de l'économie, malgré des taux d'investissement et de croissance du PIB légèrement faibles, soutenu par la monoculture de l'arachide, a permis l'élargissement et le renforcement du secteur moderne, un début de modernisation de l'agriculture et l'expansion du tertiaire pendant près de vingt ans.

Par la suite, le même résultat de croissance et d'emploi était attendu des instruments macro-économiques (politique monétaire et de crédit, politique budgétaire, politique de prix, politique de concurrence, politique fiscale) développés dans un contexte d'économie de marché, d'ouverture et de prééminence du secteur privé.

Un changement de stratégie globale s'opère au début des années 80 quand le modèle de base de l'économie sénégalaise connaît des déséquilibres structurels profonds sous la double conjonction de facteurs internes et externes : l'essoufflement de l'agriculture, le piétinement du processus d'industrialisation, l'accroissement du double déficit de la balance des paiements et du budget de l'Etat, un endettement massif devant la précarité des recettes budgétaires et la crise du système bancaire

Dès lors, le Sénégal a concentré ses efforts sur les programmes d'ajustement à travers l'assainissement financier et la libéralisation de l'économie, la mise en place de conditions générales favorables à une croissance saine et durable animée et réalisée par le secteur privé.

En outre, les politiques macro-économiques à caractère horizontal, demeurées une préoccupation centrale, ont été complétées par des politiques d'incitation sectorielle, notamment agricole et industrielle.

C'est ainsi que la Nouvelle Politique Agricole (NPA) d'abord et, plus récemment, le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole 1995-2000, formulé dans la Déclaration de Politique de Développement Agricole en 1994, visent, entre autres objectifs majeurs, la croissance agricole soutenue, la sécurité alimentaire, la préservation des ressources naturelles, l'amélioration des revenus des ruraux, l'augmentation et l'efficacité des investissements avec le Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA) en cours d'élaboration.

De même, la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) approfondie dans le cadre du Programme d'Ajustement pour la Compétitivité du Secteur Privé (PASCO) après la dévaluation a visé à la fois à favoriser le développement du tissu industriel, la promotion du secteur privé et à améliorer sa compétitivité pour lui permettre d'affronter la concurrence sur le marché intérieur et accroître les exportations. Différentes mesures de caractère incitatif sont prises, notamment l'assouplissement du fonctionnement du marché du travail, le renforcement de la concurrence, la simplification du cadre réglementaire et fiscal, etc.

Les efforts d'ajustement structurels ainsi menés ont eu des effets différenciés. Les réformes ont incontestablement modifié la stratégie économique du Sénégal désormais solidement axée sur l'économie de marché et l'initiative privée. Elles ont eu des résultats appréciables en ce qui concerne la maîtrise de certains agrégats, notamment la balance des paiements et les finances publiques.

Si des indicateurs déterminants de l'offre d'emploi sont restés en deçà des attentes, notamment avec le déclin ou la stagnation du taux moyen annuel de croissance du PIB autour de 2% ou la faiblesse du taux d'investissement de 11% à 12%, les performances socio-économiques sont également restées insuffisantes; ce qui est illustré par la baisse des revenus réels et la dégradation des indicateurs sociaux traduisant l'extension de la pauvreté.

En attendant de tirer les enseignements d'une analyse chiffrée de l'impact de la politique de croissance sur l'emploi, l'observation empirique permet de dégager quelques constats généraux:

- la croissance économique est demeurée, sur une longue période, inférieure à la croissance de la population active. Le trend de l'emploi semble suivre les principales tendances de l'évolution de l'économie durant ses différentes phases; c'est ainsi que les vingt premières années ont été plus positives pour l'emploi que les décennies 80-90. Les politiques d'ajustement accompagnées par la compression de la demande sociale et la chute de l'investissement à un niveau trop bas se sont traduites par le recul général de l'emploi dans les secteurs moderne et rural ;
- l'économie moderne, même si elle enregistre des progrès dans certains domaines, n'a pas encore répondu aux espoirs suscités par la libéralisation et les politiques incitatives. En tous cas, l'emploi industriel a certainement régressé entre 1985 et 1994. La précarisation des emplois a été un fait dominant et, dans le contexte de restructuration et de menaces de fermeture des entreprises, la préservation des emplois et la reconversion ou la réinsertion des travailleurs ont constitué des centres d'intérêt des différents acteurs.
 Ace titre, la relation entre l'emploi et le processus de privatisation, entrepris dans le cadre de la restructuration économique, a été marquée par la diversité des méthodes utilisées. Si la flexibilité induite par les révisions du Code du Travail a été bénéfique à la compétitivité et à la productivité, on ne dispose pas encore d'évaluation de l'impact sur le niveau de l'emploi ;
- l'agriculture, qui mobilise l'essentiel de la population active en milieu rural, n'a pas produit, en matière d'emploi et de revenu, tous les résultats escomptés. Elle est marquée par un essoufflement qui se traduit par le sous-emploi, l'effondrement de la production et la faiblesse de la productivité. Outre les aléas climatiques, cette situation s'explique dans une large mesure par un certain nombre de contraintes au développement local :

* l'insuffisance de l'intensification et de la diversification de la production agricole ainsi qu'un manque d'intégration des activités, le manque de dynamisation des activités pastorales et sylvicoles pourtant porteuses d'emplois et la marginalisation des activités rurales non agricoles ;

* le désengagement de l'Etat en matière d'encadrement et de financement sans mesures d'accompagnement adéquates ;

* les entraves de la Loi sur le Domaine National quant à l'accès et la mise en valeur des terres ;

* le déséquilibre dans l'établissement des infrastructures de base avec ses effets néfastes sur la production, la transformation et la répartition de la population.

- la croissance de l'emploi est finalement venue essentiellement des activités de type informel qui ont servi de réponse à la baisse de la demande et de certains revenus, à l'afflux des populations rurales vers les villes et aux problèmes d'insertion des diplômés sans emploi, des déflatés et, de façon générale, d'une population peu formée dans sa majorité.

Il faut enfin noter que l'impact des politiques d'ajustement a conduit le Gouvernement et les partenaires au développement à mettre en place un ensemble de mesures visant la "dimension sociale de l'ajustement" et tendant à améliorer les conditions de vie de base des populations, ce qui ne devrait pas manquer d'avoir des effets positifs sur l'emploi.

8. Le problème de l'emploi intégré à la politique sociale

En fait, durant la période d'ajustement, l'emploi a surtout été abordé sous l'angle social en vue d'atténuer la situation difficile de groupes sociaux qui, à un moment, ont capté, pour une raison ou une autre, l'attention des pouvoirs publics. Au fil des ans, depuis un peu plus d'une décennie, le Gouvernement a mis en place des mécanismes et mobilisé des ressources pour soutenir divers programmes et opérations à finalité d'emploi, généralement ciblés sur une catégorie sociale. Ils portaient le plus souvent le sceau de l'urgence.

Trois catégories d'interventions ont ainsi été mises en oeuvre :

- des mesures d'incitations fiscales directes et indirectes à travers des mécanismes d'appui aux initiatives créatrices d'emplois salarié ou indépendant;

- des fonds spéciaux de financement centrés sur l'insertion de populations cibles, notamment le Projet des Petits Projets Ruraux, le Groupe Opérationnel Permanent d'Etudes et de Concertation (GOPEC), le Fonds National de l'Emploi(FNE) actuellement géré par la Cellule d'Appui à la Promotion de l'Emploi (CAPE), plus récemment le Fonds de Promotion Economique, etc. ;

- des dispositifs législatifs et réglementaires centrés sur le traitement des effectifs tels que le programme de travail à haute intensité de main d'oeuvre de l'AGETIP, d'autres intéressant le remplacement de catégories de personnels, l'insertion et la réinsertion.

Parallèlement, l'action favorable à l'emploi des ONG ou des partenaires au développement était encouragée donnant des résultats plus ou moins positifs. La contribution de ces acteurs à la dynamique du marché de l'emploi devrait faire l'objet d'évaluation et d'une meilleure coordination.

Au niveau de l'Etat, les dispositifs institutionnels pour impulser et conduire toutes ces actions ont été très fluctuants sans que les conditions d'une cohérence et d'une coordination dynamique n'aient été mises en place. Aussi les résultats de tous ces programmes et actions en termes d'emploi sont-ils encore difficiles à apprécier et il conviendra de remédier à cette lacune.

Ces actions conjoncturelles diverses et variées ont permis d'atténuer les effets du chômage. Cependant l'absence d'une politique de communication sociale empêche la visibilité des efforts consentis. De nombreux cas de réussite dans la promotion de l'auto-emploi des groupes cibles n'ont pas fait l'objet d'une large diffusion auprès du public pour développer l'esprit d'entreprise. De même, la mobilisation nécessaire dans ce domaine a fait défaut, expliquant en partie la léthargie des programmes de création d'emplois à bout de souffle.

En tout état de cause, conçues comme des interventions ponctuelles, toutes ces démarches se sont heurtées à des limites résultant de plusieurs facteurs :

- 1 - une prise de conscience insuffisante de l'ampleur et du caractère structurel des problèmes du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté ainsi qu'une compréhension et une prise en considération insuffisantes des rapports entre les politiques macro-économiques et la question de l'emploi ;
- 2 - l'absence d'un cadre de référence ou d'orientation sous-tendant les actions et les initiatives ;
- 3 - la faiblesse institutionnelle des structures chargées de l'emploi ;
- 4 - la mise en oeuvre de programmes d'urgence qui sont de bons palliatifs, mais ne résolvent pas les problèmes de fond ;
- 5 - le contexte de politique d'ajustement structurel sévère, qui ne laissait que peu de marge de manoeuvre pour un vaste champ d'actions favorables à l'emploi ;
- 6 - l'insuffisance de l'esprit d'entreprise chez les groupes cibles privilégiés par les programmes ;
- 7 - l'absence de mesures d'accompagnement en matière de formation et de gestion dans la mise en oeuvre de ses programmes et le manque d'implication des bénéficiaires ainsi que le défaut de concertation et de coordination des initiatives ;
- 8 - l'interférence de facteurs exogènes dans l'allocation et la gestion des maigres ressources disponibles.

9. La productivité au coeur du problème de l'emploi

Dans les années 80, la valeur moyenne de la productivité marginale apparente du capital était

estimée à 24.2%, situation imputable à la faiblesse des performances dans tous les secteurs. Elle a même connu une baisse entre 1989 et 1994. Elle est passée de l'indice 100 en début de période à 95.9% en fin de période, soit une décroissance de l'ordre de 4%.

Des études récentes sur la productivité de la main d'oeuvre et la compétitivité de l'économie sénégalaise ont fait ressortir des performances insuffisantes pour notre pays et une détérioration des indices de production et de valeur ajoutée par emploi dans la plupart des secteurs.

Le secteur primaire est caractérisé par une faible productivité qu'expliquent, d'une part, le déficit et l'irrégularité de la pluviométrie, la dégradation des sols, le vieillissement du matériel et l'insuffisance de la consommation des intrants agricoles et, d'autre part, la diminution des ressources humaines du fait de l'exode rural ainsi que le faible niveau de formation et d'information des paysans sur les innovations technologiques.

Le problème majeur du secteur informel reste également la faible productivité dans plusieurs de ses segments en raison de facteurs limitants dont les problèmes de formation, d'accès au crédit et à une technologie appropriée ainsi que la petite taille des entreprises qui ne permet pas, dans certains cas, de bénéficier des effets induits de l'économie d'échelle.

Le secteur des services connaît des niveaux de productivité assez variables. Alors que certains sous-secteurs enregistrent une évolution progressive de leur productivité à partir de 1991, d'autres tels que le transport et le tourisme connaissent encore des contraintes qui limitent le rôle de stimulation de l'activité productive.

Dans le secteur manufacturier, des contraintes importantes liées au coût et à la disponibilité de certains facteurs techniques comme l'eau, l'énergie et le financement, tout comme la fiscalité et le facteur travail pèsent lourdement sur la productivité des entreprises. De plus, ils constituent des entraves à l'investissement.

D'autres obstacles à la productivité non moins importants mériteraient une attention, particulièrement les pesanteurs sociales qui exercent un effet corrosif sur les mentalités et les comportements.

La dévaluation, la réforme du système bancaire de même que la mise en oeuvre prochaine des grands projets hydrauliques et hydro-électriques devraient contribuer à la baisse des coûts et à l'amélioration de la productivité globale et à la compétitivité de l'économie nationale.

La productivité doit en effet être un des piliers de la politique de l'emploi et soutenir un alignement progressif dans le moyen et long terme de l'économie nationale à la compétition internationale.

10. Un marché de l'emploi segmenté, fragilisé et de plus en plus dominé par l'auto-emploi

Au terme des évolutions récentes qui ont marqué l'économie et la société sénégalaises, le système d'emploi apparaît comme largement en transition. En effet :

1) Au niveau de l'emploi rural :

- la population active rurale est encore majoritaire, mais elle est en diminution relative ;
- l'agriculture demeure le principal employeur du Sénégal, mais son dynamisme reste faible et les revenus générés médiocres ;
- l'emploi rural est fortement marqué par la pluriactivité et l'importance de l'emploi féminin ;
- l'emploi agricole, et plus généralement l'emploi rural, est fortement marqué par le sous-emploi. Les perspectives ouvertes par le développement de la pluriactivité et la mise en oeuvre des grands projets (PDRG, Canal du Cayor, Vallées fossiles, etc.) permettent d'espérer un changement de cette donnée de base à moyen et long termes.

2) A propos de l'emploi urbain moderne et informel :

- l'exode rural est le principal facteur d'évolution du système d'emploi qui porte la population vers les villes et surtout Dakar ;
- la pression du chômage s'accroît surtout en milieu urbain où les activités de type moderne ont été marquées par une tendance régressive ces dernières années et où des formes d'exclusion sont observées à l'égard des femmes, des personnes handicapées et d'autres groupes défavorisés ;
- les jeunes sont la catégorie de population la plus concernée par le problème de l'emploi aussi bien en termes de demande globale qu'en termes de chômage ou en termes de formation pour l'emploi ;
- le système d'emploi urbain est désormais dominé par les activités de type informel ou semi-informel, plutôt dynamiques et où dominent la micro-entreprise et l'emploi indépendant ;
- en milieu urbain, l'emploi tertiaire du commerce et des services fournit l'essentiel de l'occupation ;
- l'auto-emploi et l'apprentissage sont des modes privilégiés d'accès à l'emploi en milieu urbain tandis que l'emploi salarié tend à perdre son importance relative.

3) Quant à la formation :

- les liens entre l'emploi et la formation se sont distendus du fait de l'évolution du système d'emploi et de la réaction lente de l'appareil de formation, peu orienté jusqu'ici vers la nouvelle réalité des exigences du marché.

Toutes ces évolutions ont diversifié les formes d'accès à l'emploi et façonné des modes de fonctionnement qui ne s'apparentent que peu au jeu du marché, et répondent plutôt à des mécanismes plutôt sociologiques dépendant des liens familiaux et des réseaux de la société.

Au bout du compte, l'évolution du système d'emploi ne s'est pas faite dans la direction

- **Appuyer les activités rurales non agricoles** : la relance de l'agriculture aura certainement un effet d'entraînement sur les activités rurales non agricoles. C'est pourquoi, il est opportun de procéder à la mise au point d'un système d'appui à ces types d'activités pour créer les conditions du maintien du maximum de valeur ajoutée dans le milieu par la promotion de la transformation des produits à l'échelle locale. L'appui aux activités artisanales de production et de services ainsi que le soutien au tourisme rural intégré se présentent également comme des actions prioritaires pour insuffler une nouvelle dynamique à l'emploi local non agricole.

- **Soutenir le développement de l'initiative privée** par la promotion de l'entrepreneuriat rural agricole et non agricole, avec le souci d'appuyer les micro-réalisations et de favoriser l'émergence de PME/PMI ainsi que l'agro-business, puissant levier pour le développement des activités agro-industrielles. Pour le développement de l'entrepreneuriat rural, il serait nécessaire de mettre en place un programme d'appui en vue de susciter l'esprit d'entreprise et de renforcer la capacité de gestion des acteurs du développement local.

- **Prendre des mesures d'accompagnement en matière de formation** pour adapter la main d'oeuvre aux activités rurales. Il s'agira de mettre en place un système d'appui-conseil souple aux producteurs à travers l'implication du secteur privé. A ce propos, l'organisation des diplômés sortant des écoles de formation (agriculture, élevage, pêche, etc.) en PME d'encadrement dans le monde rural pourrait constituer une contribution à la prise en charge de la fonction de formation, d'encadrement et d'appui-conseil face au désengagement de l'Etat.

- **Développer l'innovation et vulgariser les acquis techniques, technologiques et biotechnologiques** qui constituent des facteurs essentiels, en particulier pour l'intensification agricole et pour le développement des activités en aval de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie et de la pêche. Il s'agit d'intensifier la production en vue de dégager des surplus agricoles et de permettre une transformation primaire des produits agricoles à l'échelle locale.

- **Mettre en place un financement adapté aux besoins** : le financement constitue en effet un obstacle majeur au développement des activités privées locales, agricoles et non agricoles. Il pose des problèmes ardues au regard, d'une part, de l'importance des besoins d'investissements et de fonds de roulement et, d'autre part, de la nature des besoins (des conditions normales de crédit sont très certainement insupportables et plutôt inhibantes pour beaucoup d'activités nouvelles potentielles). La promotion de l'entrepreneuriat rural passe par la mise en place d'un système de financement approprié et différencié pour soutenir les efforts d'investissements à la base et prendre en charge l'ensemble des besoins des producteurs (crédit, équipement, intrants, etc...).

- **Réformer la Loi sur le Domaine National** pour favoriser et sécuriser les investissements nécessaires à la mise en valeur des terres. Cette réforme, permettra d'avoir un régime foncier où le producteur pourrait nantir sa terre auprès des institutions de financement. Cependant toutes les dispositions devraient être prises afin de protéger et de préserver les droits des petits producteurs afin qu'ils puissent continuer à jouir de leur propriété foncière à côté des PME/PMI et des grandes entreprises ;

- **Organiser davantage les acteurs ruraux** pour favoriser le changement et les appuis.

Considérant la petite taille des exploitations individuelles, familiales ou collectives, il conviendra d'étudier les possibilités de mise en place d'un système coopératif rénové et indépendant qui aura l'avantage de créer des économies d'échelle dans les activités de soutien à la production primaire ;

- *Appuyer les groupes cibles les plus dynamiques* ; il s'agit :

* des femmes qui sont des acteurs particulièrement dynamiques en matière de diversification pour peu que de meilleures conditions d'accès aux ressources existent pour elles (en termes de financement, de formation, etc.) et que les groupements féminins soient davantage appuyés. Les préoccupations actuelles vont dans ce sens. Beaucoup de choses se font déjà, mais restent souvent en deçà du potentiel de développement existant. La mise en oeuvre du Plan d'Action de la Femme sera d'une grande portée dans ce sens ;

* des jeunes qui sont les plus désavantagés en termes d'intérêt ciblé, d'accès aux ressources et d'organisation. Les interventions les concernant sont d'une part largement à inventer et d'autre part fortement liées à l'action de formation professionnelle et technique ;

- *Développer les relations ville-campagne* : l'emploi rural doit également s'analyser par rapport au milieu urbain, consommateur de produits agricoles. La politique de promotion de l'emploi local devra particulièrement veiller aux débouchés des produits des zones rurales, tout en exploitant les flux financiers et le savoir-faire des ressortissants des réseaux villageois dans les villes.

Les ruraux doivent être aidés pour, d'une part, valoriser pleinement le marché de proximité qui les entoure et, d'autre part, promouvoir des activités plus innovantes notamment dans la conservation, le conditionnement et la transformation des produits de l'agriculture, de la forêt, de l'élevage et de la pêche, pour accéder au marché urbain.

Cette démarche nécessite cependant la correction du déséquilibre entre ville et campagne par la création d'infrastructures de base et d'équipements collectifs, dont les voies de communication, pour faciliter le stockage et l'écoulement des produits vers les centres urbains et les marchés d'exportation. La mise en place de ces infrastructures pourrait contribuer à l'émergence de pôles locaux de développement intégré.

Pour faire avancer la dynamique de l'emploi rural, cette stratégie d'intensification et de diversification des activités locales devra trouver son expression concrète dans des programmes opérationnels avec l'implication des organisations paysannes et des collectivités locales.

De même, il faudra envisager, pour la coordination et l'impulsion des activités au niveau local, la création d'une agence de l'entrepreneuriat local regroupant les organisations socio-professionnelles, les chambres de métiers, les collectivités locales et les opérateurs économiques.

2) L'implication des collectivités locales et des associations dans la dynamisation de l'emploi local

La stratégie de promotion de l'emploi local pour l'élargissement des activités et des emplois

devra faire participer les collectivités locales issues de la décentralisation.

Le champ d'actions concerne à la fois les micro-réalisations, à caractère productif ou d'infrastructure, notamment pour l'aménagement rural ou urbain, les services d'intérêt collectif, la gestion des équipements, mais aussi l'appui susceptible d'être apporté aux initiatives et activités privées en particulier pour favoriser la diversification des activités.

Pour amener les collectivités locales à contribuer à la valorisation des gisements d'emploi local, il faudra :

- *Appuyer les collectivités locales pour qu'elles deviennent des vecteurs de développement* en augmentant leur capacité d'action. Cela implique des efforts de sensibilisation et de formation des élus et des personnels, et aussi d'adaptation des outils (réglementaires et financiers).

- *Mettre en place un dispositif institutionnalisé de concertation-coopération* à l'échelle locale qui sera un espace de dialogue et de convergence des efforts entre les services décentralisés de l'Etat, les collectivités locales, la société civile à travers ses organisations et ses groupements, et les ONG.

Ce cadre de concertation aura des avantages multiples :

- * Impulser les relations entre les collectivités territoriales et les organisations professionnelles et groupements de producteurs ;

- * Favoriser la promotion d'interventions visant l'emploi ;

- * Sensibiliser, voire former, les élus et les cadres et agents communaux aux problèmes d'emplois et de revenus en bénéficiant de l'expérience acquise par les associations, groupements et ONG ;

- * Aider à coordonner et intégrer les interventions au niveau local pour déboucher à terme sur "un programme de référence de développement de l'emploi". Il s'agira de s'appuyer sur les Plans Régionaux de Développement Intégrés (PRDI), Plans d'Investissements Communaux (PIC) et les Plans Locaux de Développement (PLD), qui constituent des instruments de planification des activités au niveau local, pour mettre en oeuvre des actions concertées pour le développement de l'emploi local.

- *Renforcer les organisations des producteurs ruraux* qui constituent une base et un vecteur d'action important qui ne demande qu'à être valorisé. Il conviendra d'examiner l'adoption de la convention n° 141 sur les organisations de travailleurs ruraux et de lui donner plein effet, à travers des programmes opérationnels appropriés mis en oeuvre en concertation avec les organisations concernées.

- *Soutenir le développement du secteur communautaire et de l'économie sociale en milieu urbain* : le soutien à l'entrepreneuriat communautaire ainsi que le développement et la valorisation du potentiel d'emplois de l'économie sociale ouvrent des voies à explorer pour l'insertion utile et productive de personnes actuellement exclues du marché de l'emploi. Il faudra encourager l'initiative de groupes communautaires à travers des entreprises offrant des services de proximité appropriés (environnement, santé et sécurité, activités récréatives et touristiques,

partenariat entreprise privée, entretien ménager, buanderie, activités parascolaires, conseils juridiques, etc.). Un cadre d'appui local devrait animer cette dynamique de mise en valeur du potentiel de l'environnement local pour la création d'emplois de proximité en milieu urbain.

3) Faire progresser les approches régionales de développement

Le développement régional, en particulier à travers l'identification de ses contraintes, de ses potentialités et des interventions les plus porteuses, est un cadre propice pour dynamiser les initiatives et les actions locales. Il permet en particulier de mieux apprécier et d'assurer la complémentarité entre les approches verticales (filières agricoles, politique artisanale, formation...) et les approches horizontales ou socio-économiques liées aux conditions locales (opportunités économiques, pluriactivité, revenus, marché...) et ainsi établir un cadre pour les interventions et appuis en faveur de l'emploi local.

Une approche régionalisée du développement permettrait ainsi d'aider les collectivités locales comme les associations et groupements de producteurs à avoir un rôle plus actif dans le développement de leur espace géographique.

Il faudra, dans ce cadre, pour favoriser la décentralisation des investissements privés, revoir et améliorer les différents instruments mis en oeuvre (Domaines industriels, Code des Investissements, Statut franc des Investissements, etc.). En d'autres termes, il s'agira d'accorder des avantages fiscaux aux industries qui désireraient s'installer dans les régions, en particulier dans les agglomérations urbaines de moyenne importance.

Finalement, il s'agit d'enclencher une dynamique locale en s'appuyant sur la mise en relation et la synergie de tous les acteurs locaux qu'ils soient publics, privés ou sociaux :

- sur la base des potentialités régionales, qu'il faut donc inventorier et pour lesquelles il faut identifier les voies et moyens de leur valorisation;
- sur la base de l'esprit de la décentralisation et de ses prérogatives, comme point d'appui pour l'impulsion, la concertation et la coordination des actions.

Cette démarche devrait passer par la formulation et la mise en oeuvre de "programmes d'actions locaux pour l'emploi", qui soient à la portée des acteurs locaux, prolongent et concrétisent les politiques nationales et valorisent davantage les ressources matérielles et humaines locales. Dans ce cadre, il faudrait élaborer et mettre en oeuvre des programmes pilotes de génération d'emplois locaux dans les régions pour tester les modes d'action.

L'ensemble de ces initiatives devraient contribuer au développement de l'emploi local et à la diminution de l'exode rural, voire à l'amorce de l'exode des villes vers les campagnes.

19. Adapter le système de formation aux besoins de l'emploi

Le système d'éducation et de formation fait l'objet actuellement d'une attention soutenue des pouvoirs publics qui se traduit par un large mouvement de réforme actuellement en cours avec la mise en oeuvre de la Politique Nationale d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle. Il s'agit ici de rappeler quelques impératifs sous l'angle de la politique de l'emploi.

La stratégie pour lier davantage la formation à l'emploi s'inscrit dans la perspective de valoriser le système existant et d'assurer un large accès des jeunes à la formation tant initiale que continue. Elle s'articule autour de deux principaux axes d'intervention :

1) L'émergence de la demande de formation

Pour rapprocher davantage la formation de l'emploi, il convient tout d'abord de faire émerger cette demande, de bien connaître les besoins de formation et de qualification des secteurs productifs ou des services publics privés et sociaux, et de dégager des priorités sur les secteurs à considérer en vue d'améliorer la relation formation-emploi. Il s'agira à la fois d'exécuter des études sectorielles systématiques capables d'évaluer les types de déficits et d'anticiper les besoins, mais surtout de promouvoir un processus d'expression des besoins par les employeurs et les employés. Ainsi les besoins en formation des différents secteurs pourraient-ils être identifiés de façon progressive.

Dans ce cadre, l'Office National de la Formation Professionnelle (ONFP) a mené une série d'études sur les demandes de formation des différents secteurs d'activité, ayant débouché sur des plans de formation sectorielle pour les éleveurs, agriculteurs, pêcheurs traditionnels, chefs d'entreprise informelle, employés du secteur moderne. Ce qui va dans le sens d'une meilleure connaissance de la demande et de l'adaptation de la formation par une offre modulaire et à la carte.

Par ailleurs, il faut noter que l'expression des besoins par les employeurs exige d'être canalisée, clarifiée et très souvent suscitée. Cette démarche appelle :

- une nécessaire concertation entre les employeurs et les formateurs pour tenir compte des changements de structure dans l'appareil de production et des mutations sociales qui en découlent pour l'emploi et la formation ;
- une intégration de la formation avec les actions de terrain. Ainsi les Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP), les GIE et les ONG devraient contribuer à mieux définir les besoins en formation des communautés en milieu rural.

2) L'adaptation de l'offre de formation

En cette période d'accélération du progrès technique et d'exécution de programmes d'ajustement structurel, la formation dispensée dans les établissements publics et privés doit être suffisamment large et flexible pour répondre efficacement aux changements et aux adaptations nécessaires. C'est ainsi que la Politique Nationale d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle vise, dans ses orientations, à doter chacun "des compétences et des qualifications nécessaires à une bonne intégration socio-professionnelle". Pour cela, elle prévoit dans ses programmes de prendre en charge les préoccupations liées à l'insertion des jeunes, notamment à travers l'élargissement de l'auto-emploi, le développement des PME/PMI, la formation continue et le recyclage des travailleurs aussi bien du secteur structuré que du secteur informel. Sont ainsi ciblés, les jeunes, les femmes, les artisans, les formateurs, les producteurs à la base, les handicapés et, les cadres et dirigeants de PME/PMI.

Pour une adaptation systématique de l'offre, la nouvelle politique de formation propose des innovations pour la formation des formateurs, une meilleure prise en compte de l'apprentissage,

une répartition sectorielle et géographique plus efficiente des activités de l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle, une promotion du partenariat avec les professionnels et la mise en place d'un financement adapté.

Pour les besoins de la politique d'emploi, trois lignes d'actions sont à souligner :

- Professionnaliser la formation

Elle exige une amélioration du contenu de l'enseignement technique et un relèvement de la qualité de la formation professionnelle. Il s'agit ici de rompre avec les programmes orientés uniquement vers une "culture technologique" et de se tourner vers une connaissance pratique, la préparation à l'emploi étant un objectif prioritaire. Des expériences sont déjà en cours dans certains établissements en vue d'introduire des ateliers de transit dans l'enseignement technique pour favoriser une responsabilisation accrue des jeunes et un contact plus appuyé avec le marché extérieur. La création de centres de formation professionnelle supérieure préparant à des Brevets de Technicien Supérieur (B.T.S.) pour les bacheliers de l'enseignement général répond aussi au même souci.

- Mieux organiser l'apprentissage et l'alternance

Le renforcement de l'apprentissage revêt un caractère stratégique tant pour le secteur moderne que pour le secteur informel, surtout pour l'artisanat. Son organisation doit être repensée, en lui conservant sa souplesse et son coût modique, afin de le faire évoluer vers des méthodes plus intensives et plus pédagogiques.

Il faut aussi faire une plus grande place au principe de l'alternance. Cela veut dire que la formation ne doit pas être dispensée exclusivement par l'Education Nationale. Des stages en entreprise ou chez de petits patrons doivent être intégrés au cursus de formation. Une telle expérience existe déjà avec le CNQP qui a défini, au niveau de son département "formation initiale" un programme où stage en entreprise et formation au centre occupent le même temps. En outre, la renégociation et la mise en oeuvre de la "Convention Etat-Employeur" devrait renforcer le dispositif de développement du régime de l'apprentissage.

- Articuler la formation avec les projets et programmes d'appui à l'emploi et avec développement des activités des divers secteurs

Dans les interventions qui appuient les acteurs, la formation est un élément décisif de la réussite de l'opération et contribue davantage à une meilleure adéquation et une meilleure insertion professionnelle. Elle a l'avantage de répondre directement aux besoins et de s'adresser à des agents réellement concernés et motivés par la perspective d'une amélioration, voire un changement du contenu de leur travail ou l'attribution de nouvelles responsabilités. Il faut donc développer au maximum ce type de formation articulé sur l'appui aux acteurs.

Dans la mise en oeuvre de ces lignes d'action, une meilleure coordination entre la Direction de l'Emploi du Ministère du Travail et de l'Emploi d'une part et la Direction de l'Enseignement Secondaire Technique et la Direction de la Formation Professionnelle du Ministère de l'Education Nationale d'autre part est nécessaire.

20. Améliorer l'efficacité du contenu en emploi des politiques nationales

La politique de l'emploi est un processus continu qui doit impliquer de plus en plus largement les décideurs et les acteurs des politiques nationales qu'elles soient macro-économiques, de portée générale ou sectorielle. Cette nécessité doit amener le Gouvernement à s'interroger sur l'efficacité d'emploi de ces mêmes politiques et sur les moyens d'y intégrer de plus en plus les préoccupations d'occupation pour faire de l'emploi un des paramètres majeurs des analyses, des choix et des décisions nationales.

Il s'agit d'une tâche qui devrait être permanente et qui permettra de donner de plus en plus d'ampleur à la politique de l'emploi. Dans cette perspective, et pour le court-moyen terme, il apparaît que plusieurs thèmes d'actions devraient mobiliser l'attention des pouvoirs publics et se traduire en programmes d'action dans un avenir rapproché. A ce titre, il a été retenu :

1) Le renforcement des politiques incitatives

L'emploi est dépendant des efforts d'investissements, mais avant tout de ceux que mèneront les promoteurs et les entreprises privées. Les incitations qui sont de nature à agir sur ce paramètre à travers soit la fiscalité, soit les coûts des facteurs, soit plus généralement tous les éléments qui influencent la compétitivité, sont évidemment essentiels. Le choix des techniques de production, l'utilisation maximale des ressources locales, etc., sont autant de questions qui méritent attention.

Il convient, pour l'avenir, non seulement de systématiser ce type de démarches, procéder à des analyses nécessaires pour les principaux domaines concernés et proposer les décisions qui pourraient aller dans le sens de meilleures incitations à l'accroissement des activités, à l'investissement ou à l'élargissement des débouchés, mais aussi d'évaluer l'impact des politiques macro-économiques globales et sectorielles sur l'emploi et les revenus. Un programme de travail devrait être formulé en ce sens.

2) L'amélioration de la productivité dans les entreprises

Les progrès de productivité sont essentiels à l'économie nationale pour affronter la compétition internationale dans des conditions qui ouvrent des perspectives à la production et à l'emploi. C'est là un objectif majeur, si on veut saisir les opportunités de demain et réaliser les niveaux de croissance souhaités dans les prochaines années. Des investissements de modernisation pertinents sont évidemment nécessaires, mais le point crucial reste l'amélioration du facteur humain qui permet de faire émerger les innovations techniques et organisationnelles, de les propager et d'en tirer profit. De ce point de vue, la propagation d'une culture plus attentive aux impératifs d'efficacité et de productivité est essentielle.

Dans ce cadre, les actions-clés à mettre en oeuvre concernent :

- la sensibilisation des entrepreneurs aux problèmes de productivité, à la diversité de leurs aspects et à la nécessité d'investir sur les facteurs matériels comme sur les facteurs humains;
- la formation et l'adaptation de la main d'oeuvre aux technologies nouvelles et aux mutations économiques ;
- la formation continue et la requalification professionnelle des travailleurs ;

- l'investissement dans les progrès d'organisation et de gestion et, en particulier, la mise en application de meilleures méthodes et l'élimination des contraintes de tous ordres sur les ressources productives ;
- l'acquisition et l'assimilation de technologies appropriées face aux mutations économiques et technologiques ;
- le soutien à la créativité et à l'innovation au sein de l'entreprise ;
- la création d'un cadre de dialogue, d'échanges et de concertation entre travailleurs et dirigeants d'entreprise pour promouvoir l'information, instaurer la confiance et développer l'esprit, la culture et le sentiment d'appartenance à l'entreprise.

Cette stratégie d'amélioration de la productivité pourrait s'appuyer sur la mise sur pied d'un projet-pilote d'appui à la productivité, centré sur quelques secteurs intéressants. Il aurait pour objet essentiel de sensibiliser les acteurs sur la nécessité d'améliorer la productivité, particulièrement celle de la main d'oeuvre, d'aider les entreprises à faire des diagnostics de productivité, à identifier les gains attendus et à élaborer et mettre en oeuvre des plans d'amélioration de la productivité. L'opportunité d'un centre ad hoc devra être examinée.

3) La nécessité de favoriser l'emploi dans les choix techniques

Dans l'ensemble des réalisations, qu'il s'agisse de construction d'infrastructures ou d'organisation des conditions de production, la tendance et la pression économique conduisent à des solutions capitalistiques. Une telle démarche est encouragée par les exigences de compétitivité, la réduction des coûts parfois, la recherche de la rapidité d'exécution des ouvrages, la technicité des projets, le poids des pratiques des pays industrialisés, etc.

Or, pour lutter contre le chômage et le sous-emploi, il convient, à tous les niveaux, de favoriser l'emploi dans les choix techniques. Deux aspects sont ici à prendre en considération :

a) Le travail à haute intensité de main d'oeuvre

Ceci concerne principalement *les infrastructures, les grands travaux et les micro-réalisations*, autant de domaines où il est très souvent possible d'opter pour des techniques à haute intensité de main d'oeuvre. L'Etat, par le biais de l'AGETIP, a ouvert une voie, à travers le volet Bâtiments et Travaux Publics (B.T.P.), pour les Programmes Spéciaux de Génération d'Emplois. Il faudra, pour consolider les acquis, évaluer l'expérience et la compléter par des mesures d'accompagnement permettant notamment de pérenniser une partie des emplois générés et de développer les qualifications. Mais il faut surtout étendre l'approche "haute intensité de main d'oeuvre" à d'autres acteurs. Cela suppose de valoriser le potentiel emploi des grands projets de développement rural (Vallées fossiles, Canal du Cayor, PDRG, Ceintures vertes, etc.) en mettant au point des programmes opérationnels adaptés.

b) Le choix des techniques par les entrepreneurs et exploitants :

- *au niveau agricole*, il est nécessaire de procéder à des choix technologiques différenciés pour les solutions d'exploitation. Tout en accordant un intérêt particulier à la mécanisation qui

est de toute façon indispensable pour l'intensification de la production, il faudra, dans les différents choix techniques et à rendement égal, privilégier les procédés à haute intensité de main d'oeuvre. Les grandes opérations de développement agricoles devraient tenir compte de ces orientations ;

- *au niveau industriel*, les choix techniques sont souvent opérés, sans réflexion approfondie, au bénéfice de l'intensité capitaliste. Or, il semble que des solutions plus utilisatrices de main d'oeuvre soient possibles sans risque économique, spécialement pour certaines activités en aval de l'agriculture (exemple l'égrenage manuel du coton et la trituration artisanale de la graine d'arachide). Il s'agira donc d'impulser et de favoriser les relations entre le tissu industriel, la recherche agricole et les finances en vue de renforcer les synergies entre les secteurs et de maximiser l'utilisation de la main d'oeuvre. Il conviendrait d'examiner en détail la faisabilité de ces stratégies et de rechercher les incitations permettant d'aller dans cette direction;

- *au niveau artisanal*, le souci de modernisation ne doit pas exclure les préoccupations d'emploi à travers la recherche de techniques appropriées. De plus, avec les mutations, il sera nécessaire d'assurer aux artisans la formation pour adapter leur niveau technique aux besoins des activités et permettre ainsi de valoriser les ressources humaines.

En définitive, il s'agit d'adopter une démarche qui vise à :

- introduire l'emploi comme paramètre décisionnel au même titre que les critères techniques et financiers pour tout ce qui est non marchand ou n'est pas confronté directement aux contraintes de compétitivité ou d'exigence technique ;

- ménager systématiquement l'examen de solutions alternatives sous l'angle du niveau d'utilisation de la main d'oeuvre ;

- cibler des activités à haute intensité de main d'oeuvre par des études sectorielles et de branches en prenant en considération la compétitivité intérieure et extérieure de l'économie nationale.

Il s'agira, pour ce faire :

** d'orienter les choix d'investissement et d'exploitation des agents économiques privés dans un sens favorable au facteur travail en leur accordant des incitations spécifiques;

** d'orienter les techniciens-décideurs vers la prise en compte et l'analyse des solutions alternatives à fort coefficient d'emploi dans les investissements publics;

** d'étudier la faisabilité d'une cellule HIMO interministérielle pour institutionnaliser le lien Investissement-Emploi. Elle devrait avoir pour missions d'examiner les alternatives technologiques, de promouvoir l'option HIMO dans les investissements publics et d'évaluer les résultats obtenus.

La dévaluation qui a diminué le prix relatif du travail devrait aider à la mise en oeuvre de telles orientations.

4) Le renforcement et l'amélioration du système de protection sociale

a) La diversification et l'amélioration de la protection sociale dans le secteur moderne

Pour ce faire, il est nécessaire d'intervenir à trois niveaux :

- **Retraite** : s'orienter vers la création de régimes complémentaires mettant l'accent sur la capitalisation pour faire face au déperissement du salariat qui entraîne la réduction drastique du nombre de cotisants par rapport au nombre d'allocataires (solidarité),

- **Maladie** : s'orienter vers la création de mutuelles de santé pour suppléer la carence des structures sanitaires et les effets de la mauvaise gestion des IPM.

- **Chômage** : encourager la création d'une caisse de solidarité-chômage pour atténuer les méfaits des pertes d'emplois consécutifs aux fermetures d'entreprises et aux compressions de personnels.

b) L'extension et l'amélioration de la protection sociale au secteur non structuré

L'amélioration du milieu et des conditions de travail jouent un rôle important dans le développement de la productivité des travailleurs du secteur. Pour y arriver les actions ci-après doivent être menées pour l'extension de la protection sociale à ces couches par :

- la mise en place d'un système de protection sociale adapté au secteur pour prendre en charge les problèmes liés à la maladie, à la retraite, aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, etc. ;

- un effort de sensibilisation, d'information et de formation des maîtres-artisans pour améliorer les conditions de sécurité et de santé au travail ;

- la mise en place d'un cadre adapté pour régir les relations de travail et l'apprentissage.

En cela, il s'agit de mettre en place des règles simples et adaptées grâce à la concertation et au partenariat.

5) La rationalisation et la dynamisation des types d'interventions antérieurs ciblés sur l'emploi

Le Sénégal a initié une grande diversité d'actions et de programmes (opérations et fonds) ciblés sur l'emploi qui constituent un actif d'expérience, mais dont les enseignements ne sont pas valorisés ou les résultats correctement appréciés. Plusieurs de ces programmes et fonds sont actuellement en état de léthargie au moment où le chômage et la pauvreté se sont aggravés.

Il faut à partir de cette riche expérience :

- faire un bilan analytique complet mettant en évidence entre autres les secteurs d'activités concernés, les catégories sociales ciblées, les formes d'appui retenues, les modes opératoires mis en oeuvre...

- en tirer les enseignements et les recommandations sur le meilleur dispositif à mettre en place

pour appuyer la création d'emploi à travers les initiatives productives et sur les meilleures modalités d'organisation des programmes et des institutions financières et non financières qui devraient y participer.

6) La promotion de l'auto-emploi et la correction des discriminations dans l'accès à l'emploi à l'égard des groupes cibles défavorisés sur le marché de l'emploi

Le statut et la position sociale ainsi que l'accentuation de la crise et ses conséquences sur le marché de l'emploi se manifestent par une exclusion massive de personnes qui ne peuvent participer au marché du travail. Ces catégories, qui tombent facilement dans la pauvreté, requièrent une attention particulière. Il s'agit soit des groupes en situation d'infériorité comme les femmes ou les jeunes sans formation, soit des groupes sensibles comme les diplômés du système éducatif, les travailleurs déflatés ou les chômeurs de longue durée, soit des groupes vulnérables tels que les handicapés dont les handicapés du travail. Il faut également y ajouter les personnes du troisième âge ainsi que les familles exposées à la pauvreté par diminution ou perte de ressources suite à la disparition de membres disposant de revenu ou de départ à la retraite.

Pour tous ces groupes, il importe d'exploiter les opportunités d'insertion en entreprise. Cependant l'appui aux initiatives par la promotion de l'auto-emploi est la ligne d'action la plus pertinente. Les principaux leviers-clés pour y arriver sont évidemment le financement, la formation et l'organisation des bénéficiaires, les trois aspects étant articulés au plan opérationnel. Cela veut dire que le financement doit s'accompagner généralement de formation pour être efficace et qu'il faut des organisations proches des acteurs pour mettre en oeuvre les appuis.

Cela signifie aussi que les dispositifs d'intervention ciblés sur l'emploi, évoqués précédemment, doivent prendre en compte la priorité d'action en faveur des groupes défavorisés sur le marché de l'emploi, voire définir des programmes ou des actions qui leur soient spécifiques. Les différentes interventions devraient être guidées par un souci constant de promouvoir l'égalité des chances entre les sexes.

Afin d'élever le niveau de réussite des réalisations, il sera nécessaire de les accompagner par des programmes d'amélioration de la gestion et de la productivité.

7) Une meilleure valorisation des ressources des Sénégalais émigrés pour une plus grande participation à l'effort national de développement

La migration est un phénomène déterminant en matière d'emploi et de revenu qui mérite davantage d'attention et une meilleure gestion de la part des pouvoirs publics en vue d'une participation plus efficace des travailleurs sénégalais émigrés à l'effort national de développement économique et social.

Pour assurer une pareille participation, la mise en oeuvre des mesures ci-après s'avère nécessaire :

- une coopération multilatérale et bilatérale plus active avec les organismes internationaux de développement et les principaux pays d'accueil des migrants sénégalais dans le but de favoriser :

- * la formation professionnelle des sénégalais candidats au retour en vue de leur

réinsertion économique ; cette formation porterait sur deux volets : un volet pré-formation dans les pays d'accueil et un volet formation complémentaire

* la promotion de l'emploi dans les régions et zones à fort taux d'émigration par le financement de projets individuels et communautaires (y compris ceux promus par les émigrés)

* le partenariat entre des sénégalais de l'extérieur et des opérateurs économiques des pays d'accueil

- la mise en place d'un cadre incitatif à l'investissement des émigrés ;
- la promotion, la mobilisation, le transfert et le suivi de l'épargne des sénégalais de l'extérieur, en étroite collaboration, avec les institutions bancaires du Sénégal et des pays d'accueil ;
- la définition, avec les associations de sénégalais de l'extérieur, des modalités de mise en place de mécanismes de facilitation, d'accès au financement (lignes de crédit, fonds de garantie, sociétés de cautionnement, etc.) ;
- la création de conditions optimales de l'envoi de travailleurs sénégalais à l'étranger en cas de demande de la main d'oeuvre nationale ou d'identification d'opportunités intéressantes sur les marchés du travail étrangers ;
- l'organisation de l'information sur les flux migratoires et leurs caractéristiques.

8) Le renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la promotion de l'emploi

L'appui et le concours de la coopération internationale bilatérale et multilatérale ont contribué à développer les capacités nationales d'organisation et de gestion du marché de l'emploi. Son concours sera encore recherchée pour la mise en oeuvre de la Politique nationale de l'emploi sur la base des principes d'efficacité et de durabilité des effets de l'aide.

L'appui extérieur complétera l'effort interne de solidarité qui sera davantage mobilisée et orientée vers des initiatives individuelles et collectives de promotion de l'emploi et d'intégration sociale.

21. Etablir un système d'information sur le marché de l'emploi et développer la communication sociale avec les acteurs

Rassembler une information qui soit non seulement collectée de manière systématique, régulière et prompte, mais aussi analysée et publiée sous une forme facilement utilisable par tous ceux qui sont intéressés par la gestion du marché de l'emploi est une nécessité : décideurs, chercheurs, organisations d'employeurs et de travailleurs, etc. Les mutations que connaît le monde du travail, l'orientation professionnelle de diverses catégories de demandeurs d'emploi, la recherche de meilleures relations entre la formation et l'emploi requièrent, entre autres, une telle information.

De même, la politique de l'emploi suppose, pour sa conception, sa mise en oeuvre et son évaluation, l'analyse du contenu et de l'impact des politiques macro-économiques et macro-

sectorielles. A cet effet, le système d'information doit se doter de capacités de suivi des performances en matière d'emploi. C'est pourquoi il lui faudra appréhender les mutations et changements, connaître et émettre un diagnostic sur la situation de l'emploi et le marché du travail, être en mesure d'analyser les causes et les facteurs déterminants de l'évolution de la main d'oeuvre et des emplois et d'éclairer les décideurs, publics et privés, dans leurs efforts de promotion et de sauvegarde des emplois et de leur qualité ainsi que de développement de la productivité.

Cela étant, la stratégie de mise en place d'un système d'information sur le marché de l'emploi doit procéder d'une démarche progressive.

Il s'agira d'établir un programme d'actions pour l'organisation du Système d'Information sur le Marché de l'Emploi (SIME) centré sur le développement de l'**Observatoire National de l'Emploi**.

Les différentes activités dans la mise en oeuvre du Système d'Information sur le Marché de l'Emploi (SIME) à :

- développer des outils conceptuels et méthodologiques du système d'information sur le marché de l'emploi dans divers domaines :

** l'information statistique et documentaire

** l'élaboration des outils de suivi de la situation de l'emploi : établissement d'indicateurs pertinents et d'un tableau de bord pour la collecte et le suivi, réactualisation de la Déclaration Annuelle de la Situation de la Main d'Oeuvre (DASMO), etc.

** l'informatique

- asseoir un système d'information unifié au niveau interne :

** réorganiser et recentrer les différents pans du système d'information au sein du département

** identifier, rassembler, étudier et analyser l'information disponible

** renforcer le personnel et assurer sa formation

- développer l'information et la gestion prospective de l'emploi :

** entreprendre des enquêtes périodiques, des études et des recherches sur le marché de l'emploi

** rechercher, si nécessaire, l'introduction d'une séquence "emploi" dans d'autres enquêtes

** établir une organisation permettant la gestion prospective de l'emploi sur les plans global, sectoriel, géographique, etc.

- assurer les relations fonctionnelles avec les divers partenaires publics et privés, nationaux

et étrangers en matière de renforcement et de fonctionnement du Système d'Information sur le Marché de l'Emploi

- offrir des services de qualité aux partenaires :

** diffuser régulièrement les informations sur le marché de l'emploi,

** fournir une base d'information pour la relation de l'emploi à la formation.

** renforcer les efforts en communication sociale : outil important de la politique de l'emploi, elle doit servir à informer sur les métiers et les emplois, faciliter la diffusion de l'esprit d'entreprise et contribuer à mieux faire connaître les efforts de l'Etat et des autres partenaires impliqués dans la lutte contre le chômage et la pauvreté à travers un plan de communication.

V - CADRE INSTITUTIONNEL

22. Un dispositif institutionnel renforcé et participatif

La rétrospective de la situation des structures en charge de l'emploi depuis une quinzaine d'années conduit à constater un certain nombre d'entraves liées à l'imprécision des missions, à l'instabilité institutionnelle, aux défaillances organisationnelles et à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles.

C'est pourquoi la politique de l'emploi, au moment où elle prend de l'ampleur et où elle exige une mobilisation et une concentration des efforts, ne peut se satisfaire d'une telle situation. Il s'agira dans ce cadre de s'orienter dans trois directions :

1) **Le renforcement et le resserrement des structures publiques chargées de l'emploi au sein du Ministère**

L'objectif visé est d'améliorer les capacités d'analyse, de conception, de coordination et plus généralement l'efficacité du suivi, nécessaires à la mise en oeuvre des orientations et stratégies de la politique de l'emploi.

Le renforcement du Ministère du Travail et de l'Emploi répond aux besoins de visibilité sur la situation de l'emploi, de cohérence des politiques et d'efficacité des interventions. Pour cela, il faudra recomposer toutes les structures du département chargées de la promotion de l'emploi pour mettre en place des structures solides et des mécanismes forts, stables, souples et efficaces :

- *une Direction de l'Emploi forte*, responsable de la conception, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation de la Politique de l'Emploi au sein du Ministère.

Elle doit à ce titre occuper une place centrale dans le système institutionnel, avec pour principales missions :

- la conception des politiques nationales et spécifiques, des programmes et des actions pour le développement de la main-d'oeuvre et la promotion de l'emploi ;
- l'organisation, la coordination, le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre des politiques définies et des mesures prises ;
- l'établissement d'un système d'information sur le marché de l'emploi ;
- l'organisation et la gestion du marché de l'emploi ;
- l'exportation et le rapatriement de la main-d'oeuvre nationale ainsi que la gestion de la main-d'oeuvre étrangère ;
- la représentation de l'Etat dans ses relations aux niveaux national et international dans tous les cadres où se traitent les questions de l'emploi.

- *des services publics de l'emploi autonomes* et sous tutelle du Ministère pour

l'intermédiation d'une part et l'auto-emploi des groupes cibles d'autre part

- *des structures régionales de l'emploi souples*, démembrements de la Direction de l'Emploi, assurant ses missions au niveau régional.

2) Le renforcement des cadres de coopération et des structures partenaires :

Il s'agit d'adopter une démarche capable d'assurer la promotion et la consolidation de la concertation avec les partenaires sociaux comme mode privilégié de gestion de la politique de l'emploi. L'objectif est ici de contribuer à mettre en oeuvre le tripartisme et d'assurer une participation de tous les acteurs concernés, publics ou privés, à la promotion de l'emploi. Il s'agira de :

- *renforcer Comité de Suivi de la Politique de l'Emploi*, qui est un cadre de concertation nationale et de coopération entre les acteurs pour la conception, la coordination, le suivi, le contrôle et l'évaluation des actions en faveur de l'emploi.

Il regroupe aussi bien les représentants de l'Administration que ceux du secteur privé et de la société civile à travers ses différentes formes de représentation professionnelle, et des travailleurs à travers leurs centrales syndicales, mais aussi les producteurs indépendants à travers leurs organisations et enfin les ONG qui oeuvrent en faveur de l'emploi.

A ce titre, il devra, pour assurer correctement sa mission, disposer de moyens humains, matériels et financiers adéquats.

- *promouvoir des cadres efficaces de coopération restreints* sur des questions spécifiques avec divers acteurs et institutions publics et privés.

- *appuyer, sur le plan institutionnel, toutes les parties* intervenant dans la mise en oeuvre de la politique nationale de l'emploi.

3) La formulation et la mise en oeuvre d'un programme de renforcement des capacités humaines des différentes structures

Il est essentiel pour la Direction de l'Emploi comme pour les autres structures chargées de l'emploi au sein du département de disposer d'un nombre suffisant de cadres de conception et d'exécution et d'un personnel d'appui pour faciliter l'exécution des tâches.

Pour ce faire, il s'agira de prendre des mesures pour :

- le recrutement de nouveaux agents et l'affectation d'agents de l'Etat ;
- la formation et le perfectionnement du personnel ;
- la création d'un environnement incitatif pour le personnel.

4) La mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation stable et efficace

Il conviendra de définir :

- un programme opérationnel de mise en oeuvre des objectifs fixés et stratégies définies
- un calendrier de suivi et d'évaluation des activités
- les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à cet effet.

CONCLUSION

Le Sénégal s'est engagé dans une politique macro-économique volontariste et de développement humain durable et a dégagé des secteurs sociaux, notamment *l'Education* et *la Santé* comme prioritaires. Il manque le troisième pied d'équilibre qu'est *l'Emploi* sans lequel ni la politique de l'Education ni celle de la Santé ne sauraient réussir pleinement avec des chances égales pour tous. Car il faut le souligner toutes ces politiques sociales reposent leur stratégie principale sur la participation communautaire au plan financier. Or cette participation n'est possible que si l'emploi et la création de revenu deviennent une priorité absolue.

L'Emploi et les revenus sont les moyens les plus durables pour assurer la paix sociale et la démocratie, mais aussi pour faire reculer la pauvreté et la violence. C'est également un moyen de permettre à chaque sénégalaise et à chaque sénégalais d'assurer pleinement sa dignité de la personne humaine.

Depuis 1994, le Sénégal se trouve à un moment de vérité marqué par une accentuation et un approfondissement des mutations économiques, une plus grande ouverture sur l'extérieur et des exigences de démocratie et participation du plus grand nombre à la société active. Les responsabilités du secteur privé s'élargissent parallèlement à la diminution du rôle de l'Etat dans l'économie. Ces évolutions entraînent des changements majeurs dans le pacte qui sous-tend la cohésion de notre société.

Dès lors, le Gouvernement doit rechercher ensemble, avec les divers acteurs, de nouveaux dynamismes, bâtir un nouveau pacte social fondé sur la solidarité, l'esprit d'entreprise et d'entrepreneurship pour relever le défi du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté pour le bien de toute la Nation sénégalaise.

*

*

*