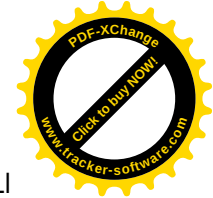




MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE
LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SECRETARIAT GENERAL



REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi

LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI DU MALI

Mai 2014

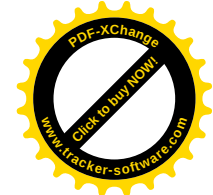
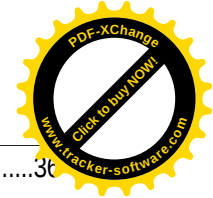
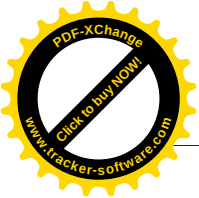
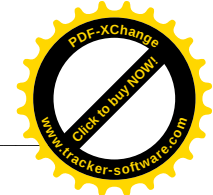
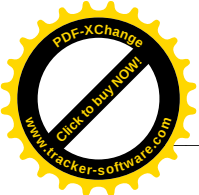


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
I. LE CONTEXTE.....	6
1.1. Cadre macroéconomique	6
1.2. La démographie : ses conséquences sur le marché du travail et la pauvreté.....	6
1.2.1. <i>Les dynamiques socio-démographiques : la croissance forte de la population malienne</i>	6
1.2.2. <i>L'état du marché du travail : emploi et chômage</i>	7
1.2.3. <i>Emploi et pauvreté</i>	10
1.3. Cadre institutionnel de la politique de l'emploi.....	11
II. LES JUSTIFICATIONS	12
2.1. La revue sur la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi adoptée en 1998	12
2.2. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012- 2017)	14
III. LES ORIENTATIONS	17
IV. LES OBJECTIFS	18
4.1. L'Objectif global	18
4.2. Les Objectifs spécifiques.....	18
V. LES STRATEGIES.....	18
VI. LES ACTIONS.....	19
6.1. Assurer la prise en compte de l'emploi dans les politiques transversales	19
6.1.1. <i>Emploi et politiques macroéconomiques</i>	19
6.1.2. <i>Emploi et politique fiscale</i>	19
6.1.3. <i>Emploi et politique du crédit</i>	21
6.1.4. <i>Emploi et politique d'investissement</i>	22
6.2. Assurer la prise en compte de l'emploi dans les politiques sectorielles.....	23
6.2.1. <i>Emploi et développement rural : la mise en œuvre de la LOA</i>	23
6.2.2. <i>Emploi et Politiques de développement industriel et de développement du secteur privé</i>	25
6.2.3. <i>Emploi et Politique Nationale de l'Artisanat et de Tourisme</i>	28
6.2.4. <i>Emploi et politique d'ouverture commerciale</i>	29
6.2.5. <i>Emploi et politique de décentralisation : la dynamisation des économies locales</i>	30
6.2.6. <i>Emploi et politique de formation professionnelle</i>	31
6.2.7. <i>Emploi et politique de l'éducation</i>	33
6.3. Renforcer les actions ciblées de promotion et de création d'emplois	34
6.3.1. <i>Promouvoir l'emploi décent grâce à l'entrepreneuriat</i>	34
6.3.2. <i>Promouvoir l'auto-emploi et l'entrepreneuriat</i>	34
6.3.3. <i>Développer la micro finance</i>	36
6.4. Renforcer les actions directes de promotion de l'emploi.....	36

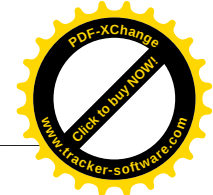


6.4.1.	<i>Promouvoir l'emploi des jeunes</i>	36
6.4.2.	<i>Promouvoir l'emploi des femmes</i>	38
6.4.3.	<i>Les actions en faveur d'autres catégories sociales</i>	39
A.	<i>Le travail des enfants et l'emploi</i>	39
B.	<i>L'emploi des personnes handicapées</i>	40
C.	<i>Les migrations et l'emploi</i>	41
D.	<i>La promotion de l'emploi par l'approche « Haute Intensité de Main d'œuvre »</i>	41
E.	<i>L'appui au secteur informel</i>	43
6.5.	<i>Améliorer l'employabilité pour faciliter l'accès au marché du travail</i>	44
6.6.	<i>Améliorer la gouvernance du marché de l'emploi</i>	45
6.6.1.	<i>Renforcer l'organisation et le fonctionnement du marché de l'emploi</i>	45
6.6.1.1.	<i>Améliorer la gouvernance du marché de l'emploi</i>	45
A.	<i>Le cadre réglementaire</i>	45
B.	<i>L'organisation de l'intermédiation de l'emploi</i>	46
C.	<i>L'amélioration du système d'information sur l'emploi et la formation</i>	46
6.6.1.2.	<i>La promotion du travail décent</i>	47
A.	<i>Le renforcement et l'amélioration du système administratif et judiciaire pour le contrôle de l'application de la législation du travail</i>	48
B.	<i>Le renforcement de la protection sociale des producteurs et des groupes vulnérables</i>	48
C.	<i>Le renforcement des actions de prévention du VIH/SIDA en milieu de travail</i>	48
6.6.2.	<i>La consolidation du dialogue social, source d'efficacité de la PNE</i>	48
VII.	<i>LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE</i>	49
7.1.	<i>Opportunités et contraintes</i>	49
7.2.	<i>Principes de mise en œuvre</i>	49
7.3.	<i>Plan de mise en œuvre</i>	50
7.4.	<i>Hypothèses et risques pour la mise en œuvre</i>	50
7.5.	<i>Le financement de la politique nationale de l'emploi</i>	51
VIII.	<i>LE SUIVI-EVALUATION</i>	51

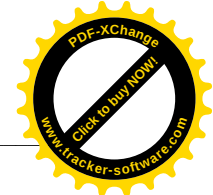
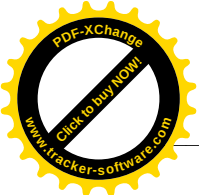


LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

AGETIER :	Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures et d'Equipements Ruraux
AGETIPE :	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
ANPE :	Agence Nationale Pour l'Emploi
APE :	Accord de Partenariat Economique
APEJ :	Agence Pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes
APEX-Mali :	Agence Pour la Promotion des Exportations du Mali
API :	Agence pour la Promotion des Investissements
BCEAO :	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIT :	Bureau International du Travail
BSI :	Budget Spécial d'Investissement
CAF :	Centre d'Alphabétisation Fonctionnelle
CAFé :	Centre d'Apprentissage Féminin
CCIM :	Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali
CDD :	Contrat à Durée Déterminée
CDI :	Contrat à Durée Indéterminée
CDMT :	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CED :	Centre d'Education pour le Développement
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CF :	Contribution Forfaitaire
DNP :	Direction Nationale de la Pédagogie
CNLTE :	Cellule Nationale de Lutte contre le Travail des Enfants
CNPM :	Conseil National du Patronat du Mali
COEFASA :	Commission d'Organisation des Examens de Fin d'Apprentissage dans le Secteur de l'Artisanat
COFPA :	Cellule Opérationnelle de la Formation Professionnelle dans le secteur de l'Artisanat
CPS :	Cellule de Planification et de Statistique
CROCSAD :	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CSA :	Contribution du Secteur de l'Artisanat
CSCR :	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DEF :	Diplôme d'Etudes Fondamentales
DNE :	Direction Nationale de l'Emploi
DNFP :	Direction Nationale de la Formation Professionnelle
DSI :	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DOEF :	Département de l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EBC :	Enquête Budget-Consommation
EDSM :	Enquête Démographique et de Santé du Mali
ELIM :	Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages
EMCES :	Enquête Malienne de Conjoncture Economique et Sociale
EMEP :	Enquête Malienne sur l'Evaluation de la Pauvreté
EMOP :	Enquête Modulaire et Permanente Auprès des Ménages
EMUT :	Enquête Malienne sur l'Utilisation du Temps
EPAM :	Enquête Emploi Permanente Auprès des Ménages
FAFE :	Fonds d'Appui à l'Autonomisation de la Femme et à l'Epanouissement de l'Enfant
FAFPA :	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FARE :	Fonds Auto Renouvelable pour l'Emploi
FCFA :	Franc de la Communauté Financière Africaine
FDE :	Fonds de Développement Economique
FNAM :	Fédération Nationale des Artisans du Mali
FNDA :	Fonds National d'Appui à l'Agriculture
FNEJ :	Fonds National pour l'Emploi des Jeunes
FNG :	Fonds National de Garantie
FNI :	Fonds National d'Investissement
GIE :	Groupement d'Intérêt Economique
GREAT :	Groupe de Recherche en Economie Appliquée et Théorique



HIMO :	Haute Intensité de Main-d'œuvre
HIEQ :	Haute Intensité d'Équipement
INPS :	Institut National de Prévoyance Sociale
INSTAT :	Institut National de la Statistique
ITS :	Impôt sur les Traitements et Salaires
LOA :	Loi d'Orientation Agricole
LOSP :	Loi d'Orientation du Secteur Privé
MEFP :	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
MGE :	Moyennes et Grosses Entreprises
MICS/ELIM :	Enquête par Grappe à Indicateurs Multiples et de Dépenses des Ménages
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODHD :	Observatoire du Développement Humain Durable
OEF :	Observatoire de l'Emploi et de la Formation
OIT :	Organisation Internationale du Travail
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
ONMOE :	Office National de la Main-d'œuvre et de l'Emploi
OPI :	Organisation Patronale des Industries.
PANETEM :	Plan d'Action National pour l'Élimination du Travail des Enfants au Mali
PASAM :	Programme d'Appui au Secteur Agricole au Mali
PDESC :	Plan de Développement Économique, Social et Culturel
PEJ :	Programme Emploi Jeunes
PIB :	Produit Intérieur Brut
PISE :	Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Éducation
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
PNA / ERP :	Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de la Réduction de la Pauvreté
PNE :	Politique Nationale de l'Emploi
PNFP :	Politique Nationale de la Formation Professionnelle
PNG :	Politique Nationale Genre
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PRODEFPE :	Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle pour l'Emploi
PRODEC :	Programme Décennal pour l'Éducation et la Culture
PRODESS :	Programme Décennal de Développement Socio-Sanitaire
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
RDP :	Revue des Dépenses Publiques
RGPH :	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SCA :	Stratégie de Croissance Accélérée
SCN :	Système des Comptes Nationaux
SMIG :	Salairé Minimum Interprofessionnel Garanti
SNLP :	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
TEJ :	Taxe Emploi Jeune
TFP :	Taxe de Formation Professionnelle
TOKTEN:	Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals
TPE :	Très Petites Entreprises
TTC :	Toutes Taxes Comprises
UEMOA :	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UFAE :	Unités de Formation et d'Appui aux Entreprises



INTRODUCTION

1. La promotion de l'emploi est implicite dans les politiques publiques mises en œuvre au Mali entre 1998 et 2011 : la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) en 1998 dont l'axe stratégique n°2 concernait l'emploi, le CSLP intérimaire qui prenait en considération le PNA/ERP, le CSLP 2002-2006, le CSCRP 2007-2011 et le CSCRP 2012-2017. Tous ces documents de politique économique ont fixé des objectifs de croissance économique ambitieux (CSLP et CSCRP : 7% par an) à même d'avoir un impact fort sur l'emploi. A partir de 2007, des objectifs quantifiés en matière de création d'emplois (10 000 par an) ont été introduits dans ces documents.
2. En dépit de résultats encourageants dans la mise en œuvre des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), les défis liés à l'emploi demeurent. En effet, depuis 1998 le nombre d'emplois créés chaque année par l'économie malienne, en particulier les emplois dans le secteur formel, a été bien en deçà du nombre d'arrivées sur le marché du travail. La forte croissance démographique qu'a connu le pays depuis 1998, + 3,6 % en moyenne annuelle, explique en partie ce fort décalage. La situation n'est pas propre au Mali. En fait, on retrouve le même genre de croissance économique peu riche en emplois dans la majeure partie des pays africains.
3. La situation sociale au Mali demeure précaire, marquée notamment par la persistance d'un niveau de chômage élevé et d'une incidence de la pauvreté importante. Le chômage est particulièrement élevé en milieu urbain, en particulier parmi les jeunes et les femmes, alors que la pauvreté est particulièrement étendue en milieu rural. Une des causes majeures de cette précarité des conditions de vie réside dans la nature de la croissance économique, peu riche en emplois, et du faible niveau de diversification de l'appareil de production et des sources de croissance. En effet, l'économie malienne repose essentiellement sur l'agriculture et l'industrie extractive, qui sont soumises à des aléas importants. La production agricole est, par exemple, très tributaire de la pluviométrie, qui induit d'amples fluctuations sur la production agricole et des incertitudes pour la sécurité alimentaire.
4. Dans le même temps, la croissance démographique est demeurée soutenue et a même augmenté au cours de la dernière décennie suite à la baisse sensible de l'émigration. D'après les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat, la croissance démographique a été de 3,6 % en moyenne annuelle entre 1998 et 2008, alors qu'elle n'était que 2,2 % entre 1987 et 1998. La croissance démographique est légèrement inférieure à la croissance économique, ce qui s'est traduit par une faible augmentation du revenu moyen par habitant au cours de la dernière décennie. Une conclusion des résultats du dernier RGPH est aussi que le Mali n'a pas encore commencé sa transition démographique, synonyme de dividende démographique.
5. La crise économique et financière mondiale et les crises socio-politiques dans les pays limitrophes ont accentué les défis auxquels le Mali est confronté. A cela il faut ajouter le défi du réchauffement climatique qui a un impact fort sur l'économie et les conditions de vie au Mali, surtout en milieu rural où la baisse et la plus grande irrégularité des précipitations influent négativement sur les performances et les revenus du secteur agricole. Tous ces défis font qu'il est devenu nécessaire de revoir la Politique Nationale de l'Emploi pour la rendre plus efficace en termes de création d'emplois, tout en prenant en compte les engagements internationaux du Mali, à savoir la Déclaration du Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Africaine sur l'Emploi et la Lutte contre la pauvreté de 2004 et son plan d'action, ainsi que le Pacte Mondial pour l'Emploi de l'OIT (2009).

I. LE CONTEXTE

1.1. Cadre macroéconomique ¹

6. Au cours de la décennie écoulée, le Mali a connu un rythme de croissance économique appréciable. Entre 2000 et 2010, le PIB a cru au taux annuel moyen de 5,7 %. Le taux de croissance a été volatile au début de la période mais s'est stabilisé à environ 5 % entre 2005 et 2010. Cette performance a été soutenue par des facteurs exogènes, notamment une pluviométrie et des termes de l'échange globalement favorables. Elle résultait également de facteurs endogènes, entre autres la stabilité politique et une bonne gestion macroéconomique, qui ont permis un financement de l'investissement par des ressources extérieures. En 2011, la croissance a ralenti à 2,7 % du fait d'une mauvaise pluviométrie. En 2012, les estimations tablent sur une contraction du PIB réel de 1,5 %, en relation avec les tensions d'ordre politique et sécuritaire. Les secteurs les plus affectés par la crise seraient dans le domaine tertiaire, en particulier dans le tourisme et l'hôtellerie. Dans le secteur secondaire, le déclin du BTP (-20%), lié à la baisse des investissements publics et privés, serait contrebalancé par une bonne tenue de la production minière (+7,5%). Enfin, le secteur primaire (+8%) profiterait du rebond spectaculaire de la production agricole (+13%). Ainsi, l'impact négatif de la situation d'instabilité politique sur l'activité économique en 2012 serait atténué par la bonne performance des sous-secteurs agricole et aurifère. Il convient, en outre, de relever une résilience appréciable du cadre macroéconomique. L'orientation prudente de la politique budgétaire du Mali, s'est traduite également par un niveau d'endettement modéré, un facteur important de la stabilité macroéconomique.
7. En termes de priorités, la relance de l'économie devrait soutenir l'accès aux services sociaux de base pour atténuer l'impact des chocs sur la pauvreté et les indicateurs sociaux. De même, la remise en état des infrastructures et services administratifs pourrait relancer le secteur de la construction et les prestations de service. Le gap créé au niveau du financement des investissements, qui affecte directement le potentiel de croissance devrait être résorbé à moyen terme. Dans cette dynamique, les réformes concernant la préparation et l'exécution des projets d'investissements publics sont cruciales.
8. A moyen terme, l'agenda des réformes structurelles devrait être renforcé pour consolider les fondements de la stabilité macroéconomique, mais aussi corriger les éléments de vulnérabilité liés à la faible diversification de la production. *De même, le développement du capital humain devrait être au centre de l'agenda des réformes, en vue de la génération d'emplois productifs.* Enfin, le développement des infrastructures de soutien à la production, que ce soit en matière énergétique, d'aménagement agricole ou de désenclavement des zones de production, représente un chantier majeur.

1.2. La démographie : ses conséquences sur le marché du travail et la pauvreté

1.2.1. Les dynamiques socio-démographiques : la croissance forte de la population malienne²

9. La population du Mali a été multipliée par quatre depuis l'indépendance, passant de 3,5 millions d'habitants en 1960 à 14,5 millions d'habitants en 2009. Entre les deux derniers recensements, le taux de croissance annuel moyen est passé de 2,2% à 3,6%. La population du Mali pourrait à nouveau être multipliée par près de 3 ou 4 d'ici 2050 et se situer alors entre 45 et 60 millions d'habitants, selon les projections de population de la Direction Nationale de la Population. Le Mali n'a pas encore commencé sa transition démographique.
10. La population malienne vit en majorité en zone rurale (68,3% en 2006 contre 73,2% en 1998) et est très peu instruite (26,2% de personnes de 15 ans et plus sont alphabétisées en 2006 contre 15,5% en 1998). La fécondité est de 6,6 enfants par femme en âge d'avoir des enfants. La population est « jeune ». Trois

¹ Cadre décrit dans le CSCRP 2012-2017.

² CSCRP 2012-2017.

personnes sur cinq sont, en 1998, des jeunes âgés de moins de 25 ans. Selon les projections, les jeunes pourraient être quatre fois plus en 2035.

11. Le Mali connaît une croissance démographique rapide, avec ce que cela implique en termes d'effort d'éducation-formation et d'emploi. Par conséquent, un défi du Mali, durant la période 2012-2017, est d'accroître ses efforts dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle au profit de la jeunesse.

1.2.2. *L'état du marché du travail : emploi et chômage*

12. L'emploi au Mali c'est d'abord l'emploi agricole. Environ deux tiers des actifs occupés travaillent dans l'agriculture (y compris l'élevage, la pêche, la chasse et la sylviculture). L'emploi agricole prend plusieurs formes : l'auto-emploi, l'emploi saisonnier, l'emploi à la tâche, etc. L'emploi en milieu rural ne se limite pas à l'emploi agricole. Il comprend aussi des emplois non agricoles dans des activités comme le commerce, la restauration ou les aides familiales. Ces activités sont celles où on observe les taux de pluriactivité les plus élevés. Dans la grande majorité des cas les emplois en milieu rural sont des emplois informels, en ce qu'ils ne sont pas couverts par la législation du travail. La forte croissance de la production agricole au Mali au cours des cinq dernières années s'est traduite par une augmentation des rémunérations des actifs qui y travaillent. L'emploi y a aussi augmenté sensiblement, ce qui a permis d'absorber une partie de l'accroissement rapide de la population rurale au Mali. L'augmentation des revenus agricoles constatée pour l'année 2010 explique probablement (en partie tout au moins) la diminution sensible de la pauvreté en milieu rural au cours des années 2000.
13. L'emploi au Mali c'est aussi un secteur formel, public et privé. Les conditions de travail dans le secteur formel sont meilleures et les rémunérations plus élevées que dans les autres secteurs, avec une proportion relativement faible de bas revenus et une proportion relativement élevée de hauts revenus. Selon l'enquête EPAM pour 2010, seuls 8 % des femmes et 2 % des hommes employés dans le secteur privé formel sont rémunérés en dessous du salaire minimum (SMIG) contre 37 % et 21 %, respectivement, pour l'ensemble des actifs occupés au Mali.
14. La situation dans le secteur public est aussi clairement meilleure que dans l'ensemble du pays avec 16 % des femmes et 12 % des hommes rémunérés en dessous du salaire minimum. C'est dans le secteur formel que l'on retrouve la majeure partie des emplois décents. Les rémunérations plus élevées dans le secteur formel reflètent en partie le niveau relativement élevé d'éducation des actifs qui y travaillent, ainsi que l'application de la législation du travail et l'existence d'un salaire minimum réglementaire. L'emploi dans le secteur public est deux fois plus important que dans le secteur privé formel. Ensemble le secteur privé formel et le secteur public emploient seulement 6 % des actifs occupés (voir le tableau 1). L'emploi formel est très inégalement réparti dans l'espace. L'emploi privé formel ne constitue que 1 % de l'emploi total en milieu rural alors qu'il représente 10 % de l'emploi à Bamako. Il en est de même de l'emploi public qui représente 3 % de l'emploi total en milieu rural contre 13 % à Bamako.
15. L'emploi dans le secteur formel ne représente qu'une part très faible, et même décroissante, de l'emploi urbain. La plus grande part des emplois en milieu urbain sont des emplois informels, par exemple dans le commerce de détail ou le secteur des employés de maison. Le secteur informel est exclu du champ d'application de la législation du travail, sa raison d'être étant quelquefois de la contourner. Les conditions de travail (y compris les rémunérations) y sont aussi moins favorables que dans le secteur formel, avec une proportion plus grande de bas revenus et une proportion plus faible de hauts revenus. La part des hauts revenus n'est toutefois pas négligeable parmi les entreprises privées informelles et pour les catégories socioprofessionnelles qui y travaillent, ce qui reflète l'hétérogénéité et les fortes inégalités de rémunérations à l'intérieur du secteur.

16. Il y a enfin dans la population active une proportion importante de chômeurs. C'est particulièrement vrai en milieu urbain (voir le tableau 2). A Bamako, par exemple, pas moins d'un actif sur quatre est au chômage. Les jeunes et les femmes sont surreprésentés parmi les chômeurs. Les taux de chômage des jeunes issus du secondaire technique et professionnelle sont supérieurs à la moyenne nationale, ce qui illustre bien la mauvaise adéquation entre les qualifications acquises dans le système de formation initial et les besoins des entreprises et autres acteurs économiques sur le marché du travail.
17. Par exemple, selon la dernière enquête emploi (EPAM 2010), les taux de chômage des sortants du secondaire technique et professionnelle étaient de 23,9 % pour les hommes et de 31,9 % pour les femmes contre 6,2 % et 11,4 %, respectivement, pour l'ensemble du Mali. Deux autres caractéristiques frappantes du chômage concernent la forte proportion de chômeurs de longue durée (plus de neuf chômeurs sur dix) et la forte proportion de chômeurs à la recherche d'un premier emploi (quatre chômeurs sur cinq). Ces deux chiffres interpellent et il est probable que l'instrument de mesure du chômage ne reflète qu'imparfaitement la réalité du chômage au Mali, en sous estimant le chômage de courte durée et les flux d'entrée et de sortie du chômage.
18. Les résultats de l'Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages (EMOP) (INSTAT 2011b) diffèrent de ceux de l'EPAM, ce qui incite à la prudence dans l'interprétation des données du chômage. En effet, l'EMOP pour 2011 indique un taux de chômage nettement supérieur à celui de l'EPAM pour 2010, 10,5 % contre 8,3 %. La répartition par genre diffère aussi significativement avec un taux de chômage masculin de 5,3 % pour l'EMOP et de 6,2 % pour l'EPAM et un taux de chômage féminin de 15,9 % pour l'EMOP et de 11,4 % pour l'EPAM.
19. Une autre différence notable concerne la répartition du chômage dans l'espace. Selon l'EMOP le taux de chômage en milieu rural était de 9,1 % en 2011 contre 4,7 % en 2010 selon l'EPAM. Les différences sont moins nettes pour ce qui est le chômage urbain. Deux raisons expliquent probablement le contraste des résultats entre les deux enquêtes : 1) la collecte ne couvre pas la même année et n'a pas été faite à la même période de l'année. 2) le questionnaire de l'enquête pour ce qui est la situation de chômeur diffère entre les deux enquêtes. Une étude plus approfondie, à partir des trois sources principales, EMOP, EPAM et RGPH, est nécessaire pour mieux appréhender la réalité du chômage au Mali.
20. Le marché du travail urbain est à la croisée du secteur informel, du secteur formel et des chômeurs. Le secteur agricole y participe en ce que des migrants venant du monde rural essaient de s'y insérer. Il s'agit d'une minorité de ruraux ayant un niveau d'éducation supérieure à la moyenne de la population rurale. La taille relative des secteurs formel et informel en milieu urbain reflète en partie le niveau des rémunérations du travail dans ces deux secteurs (et bien sûr le mécanisme de formation de ces rémunérations). Il en est de même pour le niveau de chômage (voir le tableau 1)..

Tableau 1 : Quelques indicateurs de référence sur l'emploi en 2012.

N°	INDICATEURS	Valeurs
1	Taux de chômage (Source EMOP de l'INSTAT)	10,5
2	Taux de chômage des jeunes de 15 à 40 ans (Source EPAM, DOEF - ANPE)	10,7
3	Taux de sous emploi lié au volume horaire (Source EPAM, DOEF - ANPE)	32,8
4	Nombre de diplômés sans emploi (Source DNE)	88 383
5	Taux d'absorption de diplômés par le marché de l'emploi (Source DNE)	11,73
6	Taux d'évolution de l'effectif des diplômés sans emploi (Source DNE)	26,98
7	Nombre d'emplois créés (Source DNE)	20 347
8	Nombre net d'emplois (stock)	ND
9	Taux de l'emploi informel (Source EPAM, DOEF - ANPE)	92,7
10	Nombre de pertes d'emploi (Source DNE)	3 558
11	Nombre d'emplois créés selon l'approche HIMO (en journée de travail, Source DNE)	25 400

Tableau 2 : Indicateurs de l'emploi 2010.

	%
Emploi (15 ans et plus)	
1. Taux d'emploi	61
Hommes	78
Femmes	46
2. Répartition de l'emploi par secteur	
Primaire	63
Secondaire	10
Tertiaire	25
3. Répartition de l'emploi par secteur institutionnel	
Secteur informel (y compris employés de maison)	72
Secteur privé formel	2
Secteur public	4
4. Taux de travail à temps partiel (< 17 heures par semaine)	13
5. Taux de travail temporaire	51
6. Taux de pluriactivité	32
7. Contrat de travail (CDI ou CDD)	7
8. Durée de travail excessive (> 48 heures par semaine)	29
9. Congés payés	4
10. Appartenance à un syndicat	6
Rémunérations	
11. Possession d'un bulletin de salaire	5
12. En dessous du SMIG : ensemble du Mali	27
Hommes	21
Femmes	37
Chômage	
13. Taux de chômage	8,3
Hommes	6,2
Femmes	11,4
Rural	4,7
Bamako	24,7
Autres centres urbains	13,9
Jeunes hommes (15-29 ans)	8,2
Jeunes femmes (15-29 ans)	16,5
14. Taux de chômage par niveau d'éducation	
Fondamental II Hommes	6,9
Fondamental II Femmes	16,8
Secondaire général Hommes	9,7
Secondaire général Femmes	21,9
Secondaire technique et professionnel Hommes	23,9
Secondaire technique et professionnel Femmes	31,9
Supérieur Hommes	10,2
Supérieur Femmes	34,4
15. Chômage de longue durée (> 1 an)	95,8
16. En quête d'un premier emploi	80

Source des données pour le calcul des indicateurs : (Source EPAM, DOEF - ANPE).

21. Les chômeurs sont dans leur grande majorité des primo arrivants, avec des niveaux d'éducation généralement supérieurs à la moyenne de la population. Le chômage urbain est une sorte de salle d'attente pour les adolescents et les jeunes adultes en quête d'insertion dans le secteur formel, privé ou public. Leur temps de passage dans la salle d'attente dépend en partie des ressources dont dispose la famille, ce qui leur permet d'augmenter le temps de prospection et d'attendre la bonne occasion (le bon emploi vacant). Beaucoup de ces chômeurs ont un salaire de réservation relativement élevé, le salaire à partir duquel ils sont prêts à accepter un emploi sur le marché du travail. Pour ceux ayant un salaire de réservation plus bas, il est habituel d'accepter un travail dans le secteur informel, un travail moins bien rémunéré et moins stable, tout en continuant de chercher pour intégrer le secteur formel. Une partie de ces actifs échappent aux statistiques de recherche d'emploi car ils ne passent pas par une ou des périodes de chômage.
22. L'importance du chômage de longue durée au Mali suggère aussi l'existence d'un phénomène de file d'attente : les chômeurs qui réunissent les caractéristiques les moins compétitives sont écartés par les employeurs, au bénéfice des chômeurs de courte durée (ou des primo arrivants) réunissant des caractéristiques plus compétitives, s'enfonçant ainsi de plus en plus dans le chômage de longue durée. Plusieurs autres facteurs peuvent influencer la place des chômeurs dans la file d'attente : l'appartenance à des réseaux informels de recherche d'emploi, les pratiques discriminatoires des employeurs, des phénomènes de stigmatisation, etc.

1.2.3. *Emploi et pauvreté*

23. L'incidence de la pauvreté (mesurée comme la proportion de la population définie comme pauvre) est passée de 55,6% en 2001 à 47,4% en 2006, puis à 43,6% en 2010. Ainsi on observe une baisse de la pauvreté nationale de 8,2 points de pourcentage entre 2001 et 2006 et de 3,8 points de pourcentage seulement entre 2006 et 2010.
24. La situation de l'emploi et les revenus auxquels cet emploi donne lieu jouent un rôle déterminant pour le niveau de vie des ménages et leur position par rapport au seuil de pauvreté. Les agriculteurs sont très touchés par la pauvreté. Les agriculteurs représentent 81 % de l'ensemble des pauvres. De faibles revenus agricoles, qui reflètent une faible productivité du travail, et des périodes de sous-emploi longues et récurrentes expliquent la forte proportion d'agriculteurs parmi les pauvres.
25. La probabilité d'être pauvre est aussi élevée chez les travailleurs indépendants hors secteur agricole et chez les actifs à la recherche d'emploi (23 % et 28 %, respectivement). Les agriculteurs, les travailleurs indépendants et les sans-emplois représentent ensemble plus de 95 % des pauvres.
26. La probabilité d'être pauvre est beaucoup plus faible pour les actifs travaillant dans le secteur privé formel et le secteur public. Elle est encore plus faible chez les employeurs. Appartenir à ces trois dernières catégories socioprofessionnelles apporte une protection relativement élevée contre les risques de pauvreté.
27. Les risques de pauvreté varient fortement en fonction du niveau d'éducation du chef de ménage. En effet, l'incidence de la pauvreté est plus de cinq fois inférieure pour les ménages dont le chef a atteint un niveau d'éducation secondaire que pour ceux dont le chef est sans éducation formelle. Elle est plus de quatre fois inférieure pour les ménages dont le chef a terminé l'enseignement secondaire que pour ceux dont le chef s'est arrêté au premier cycle fondamental. A l'évidence, l'accumulation de capital humain diminue sensiblement les risques de tomber dans la pauvreté. Les pauvres sans éducation formelle ou ayant seulement terminé le cycle fondamental 1 représentent environ 96 % des pauvres. Ce chiffre est très proche de la contribution des agriculteurs à la pauvreté totale, ce qui suggère que les catégories d'agriculteurs pauvres et de pauvres sans éducation formelle se recoupent.

1.3. Cadre institutionnel de la politique de l'emploi

28. De nombreuses initiatives ont été prises par les pouvoirs publics pour faire face aux problèmes de l'emploi au cours des deux dernières décennies. Il s'agit entre autres de :
- la création de la Direction Nationale de l'Emploi (DNE) et la Direction Nationale de la Formation Professionnelle (DNFP) ;
 - la restructuration de l'ONMOE devenu ANPE³ ;
 - la création du Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA)
 - la restructuration du Fonds Auto-renouvelable pour l'Emploi (FARE) ;
 - l'adoption du Document d'Orientation sur l'Emploi des jeunes ;
 - la création de l'APEJ et du FNEJ ;
 - la création de la Taxe Emploi jeunes ;
 - la formulation et la mise en œuvre du PEJ I et II ;
 - l'augmentation du taux de la taxe de formation professionnelle ;
 - l'adoption du Plan d'Action de l'Union Africaine pour l'emploi ;
 - la mise en œuvre du Programme National d'Actions en vue de la Réduction de la Pauvreté (PNA/ERP) ;
 - l'identification et la formulation de nombreux projets et programmes pour la promotion et la création d'emploi(s) ;
 - la création de l'Observatoire National de l'Emploi et de la Formation (ONEF) ;
 - la création de l'Institut National de l'Ingénierie de la Formation Professionnelle (INIFORP) etc.
29. L'analyse des dispositifs de l'emploi suggère l'existence de plusieurs problèmes liés au cadre institutionnel de sa mise en œuvre.
30. Le premier concerne le nombre relativement important d'intervenants et les problèmes de coordination que cela implique.
31. Un deuxième problème est que ce nombre relativement élevé d'intervenants se double d'un chevauchement des programmes, ce qui a des conséquences négatives pour le coût des dispositifs par participant et pour l'efficacité des programmes. Il en est ainsi des programmes d'auto-emploi qu'on retrouve dans plusieurs agences. Il s'agit aussi des programmes de formation qu'on retrouve dans la majeure partie des agences d'exécution. Ce chevauchement des programmes est aussi responsable de problèmes d'ordre organisationnel et administratif à l'intérieur des agences, les priorités parmi les différents objectifs étant changeantes et souvent définies de manière approximative.
32. Un troisième problème porte sur le processus de décentralisation. La décentralisation concerne les agences d'exécution. L'objectif de la décentralisation est de mieux adapter les dispositifs aux réalités locales mais les moyens limités dont disposent les structures décentralisées constituent une contrainte forte à l'atteinte de cet objectif. Qui plus est, l'absence de guichet unique rend difficile les démarches des actifs en recherche d'emploi et leur placement dans les dispositifs les plus appropriés à leur situation.
33. Un quatrième problème, enfin est la faible appropriation de la politique de l'emploi par les partenaires sociaux. Une raison principale est la faible représentativité syndicale au Mali, seul 6 % des actifs occupés appartiennent à un syndicat selon l'EPAM 2010, et le fait que la grande majorité des participants aux dispositifs de l'emploi ne sont pas syndiqués. Il est bon de noter, cependant, que les instances patronales sont représentées dans les conseils d'administration des agences d'exécution.
34. L'importance prise par la politique de l'emploi au Mali et la demande croissante de redevabilité des politiques publiques font qu'il devient nécessaire d'engager une réflexion sur ces problèmes.

³ Des correspondants locaux de l'ANPE ont été installés dans les 49 cercles du pays.

II. LES JUSTIFICATIONS

35. La politique de l'emploi actuelle date de 1998. Trois raisons principales justifient son actualisation :

- La première concerne la situation de l'emploi qui a changé depuis 1998, ne serait-ce qu'en raison de la forte croissance démographique qu'a connue le Mali depuis 1998 (+ 3,6 % en moyenne annuelle selon le dernier RGPH, celui de 2009).
- La deuxième raison tient aux leçons qui peuvent être tirées de la mise en œuvre (ou de l'absence de mise en œuvre) de plusieurs dispositifs prônés par le document-cadre de la politique de l'emploi de 1998. Ces leçons concernent aussi bien la conception des dispositifs que leur mise en œuvre et les institutions en charge de cette mise en œuvre.
- La troisième raison tient à la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté au Mali depuis le début des années 2000 et le fait qu'une réduction durable de la pauvreté passe inévitablement par un accès à un emploi plus stable et mieux rémunéré pour une plus grande partie de la population en âge de travailler. Le nouveau Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté couvre la période 2012-2017 et sera mis en œuvre presque parallèlement à la politique de l'emploi. Cela étant, il est important que les deux politiques se complètent pour avoir l'impact le plus fort possible sur l'emploi et la réduction de la pauvreté.

2.1. La revue sur la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi adoptée en 1998⁴

36. Depuis 1998, le Mali met en œuvre, à travers diverses actions, une Politique Nationale de l'emploi (PNE) adoptée lors d'un Conseil Interministériel. Cette PNE a plus d'une décennie d'existence (1998-2012). Au cours de cette période le Mali a connu de profondes mutations sur divers plans (institutionnel, économique, social et démographique). Ce qui a conduit le Gouvernement à procéder à une évaluation de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) pour prendre en compte ces mutations et les changements annoncés dans les années à venir.
37. Il ressort de cette évaluation que la PNE actuelle a défini une vision, qui exprimaient des objectifs et des interventions en mesure de répondre aux défis du pays en matière d'emploi pendant la seconde moitié des années 1990. La PNE de 1998 entendait promouvoir toutes les formes d'emploi et d'agir sur tous les leviers qui conditionnent l'emploi, qu'il s'agisse de formation professionnelle, d'apprentissage, de culture entrepreneuriale, de soutien aux initiatives productives, de promotion de l'investissement, d'accès aux ressources, de modalités d'utilisation de la force de travail, etc.
38. Trois éléments de pertinence et de réussite ont été insuffisants dans la mise en œuvre de la PNE :
- la prise de conscience et l'internalisation de la transversalité du traitement des questions d'emploi;
 - la prise en compte par les acteurs de chaque domaine concerné de la priorité de l'emploi, et de la nécessaire cohérence entre les politiques nationales (éducation, industrie, agriculture, investissements publics, etc.) ;
 - la capacité à organiser les convergences et les complémentarités dans la conception comme dans la mise en œuvre, ce qui supposait adhésion, dialogue, concertation et coordination.

⁴ Camara, Fofana et Macalou (2011).

39. Malgré ces contraintes, il y a eu des acquis de l'action pour l'emploi. De nombreuses initiatives ont été prises qui ont permis de mettre en place progressivement un dispositif d'action important et quasi complet et de procéder à de nombreuses réformes réglementaires, institutionnelles et financières touchant le domaine de l'emploi. En dépit des acquis sus cités, certains constats demeurent :
- l'appropriation insuffisante de la PNE en l'absence de la mise en œuvre de certains éléments du cadre institutionnel et de la non-prise en compte des étapes d'action. Ceci a conduit à des distorsions, à des abandons d'objectifs, de résultats et d'actions, et donc à affaiblir la mise en œuvre ;
 - la mise en œuvre de la politique de l'emploi a été jusque-là sectorielle, alors qu'elle se devait être la résultante d'une coordination de toutes les politiques macroéconomiques et sectorielles ;
 - les enjeux socio-économiques majeurs (la croissance et l'emploi ; la démographie et l'emploi ; la pauvreté et l'emploi ; la cohésion sociale et l'emploi) sont toujours d'actualité.
 - l'offre d'emploi demeure insuffisante pour résorber le stock d'actifs à la recherche d'un emploi et faire face aux nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, ce qui exige une mobilisation intense et généralisée des acteurs de l'emploi et la recherche de tous les leviers spécifiques et/ou exceptionnels qui pourraient être mis en œuvre.
40. Certains domaines d'intervention prioritaires (Emploi et Décentralisation, Emploi et HIMO, Développement des Entreprises, Formation Professionnelle et Technique, Secteur Informel) demeurent également pertinents.
41. A ces domaines, il faut ajouter l'emploi rural et le secteur informel. Ce dernier ne peut être délaissé dans le traitement des questions d'emploi, en raison de son poids et de son dynamisme.
42. Le Comité National Intersectoriel de suivi et d'évaluation de la Déclaration du Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Africaine sur l'Emploi et la Lutte contre la pauvreté de 2004 et son plan d'action, lors de l'atelier des 2 et 3 novembre 2011 à Bamako, a validé les conclusions et recommandations du rapport d'évaluation de la PNE, qui préconisait, entre autres, de :
- réaliser un audit organisationnel du Ministère chargé de l'Emploi pour rationaliser les interventions, réduire les doublons et réaliser des économies de ressources ;
 - songer à réaliser une Revue des dépenses publiques (RDP) et d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme- Budget- Programmes centrés sur l'emploi ;
 - formuler une politique nationale de l'emploi.
43. Il a été recommandé aussi que la mise en œuvre de la PNE soit soutenue par un cadre institutionnel et opérationnel rénové en vue de l'amélioration de la gouvernance, du renforcement du système national d'information sur le marché du travail grâce à la création d'un Observatoire National de l'Emploi, *ainsi que de la mise en œuvre efficace de la PNE, sous la forme d'un Plan d'Action Opérationnel (PAO).*
44. Dans le cadre du PAO, il a été suggéré la mise en exergue, entre autres, des liens à établir avec les réflexions, stratégies et programmes des politiques nationales ayant une influence sur la mise en œuvre de la PNE ; le processus d'insertion dans les objectifs et actions prioritaires du CSCR 2012-2017.

2.2. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017).

45. Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017) constitue la référence en matière de programme de lutte contre la pauvreté. Il fédère, dans un cadre cohérent, l'ensemble des politiques et stratégies sectorielles et identifie les besoins financiers ainsi que les moyens de les couvrir.
46. Le CSCR prend en compte les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il est le produit d'une large concertation entre l'administration, les élus régionaux et locaux, la société civile, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers du Mali.
47. Le CSCR doit « Servir, pour toutes les parties prenantes, de cadre intégrateur des politiques sectorielles et des stratégies régionales et locales de soutien à la croissance accélérée et durable, d'amélioration des conditions de vie et de réduction des inégalités et disparités, au niveau rural comme urbain, entre les hommes et les femmes, dans le respect des droits humains et des principes de bonne gouvernance et de gestion axée sur les résultats ».
48. Le CSCR 2012-2017 s'est fixé comme objectif global de « accélérer la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à travers un développement inclusif basé sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. ».

Pour ce faire, il a retenu deux axes préalables : 1) le renforcement de la paix et de la sécurité et 2) le renforcement de la stabilité macroéconomique, et trois axes stratégiques : 1) la promotion d'une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres et créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus, 2) le renforcement des bases à long terme du développement et l'accès équitable aux services sociaux de qualité, et 3) le développement institutionnel et la bonne gouvernance.

49. En ce qui concerne l'axe stratégique 1 « la promotion d'une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres et créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus », le CSCR a retenu cinq objectifs spécifiques :
 - (i) Accroître la production agro-sylvo-pastorale et soutenir l'émergence d'agro-industries ;
 - (ii) Promouvoir l'industrie, les PME-PMI, le Commerce et les services ;
 - (iii) Faciliter l'accès au crédit et accroître l'investissement ;
 - (iv) Couvrir l'ensemble du territoire d'un réseau d'infrastructures modernes ;
 - (v) Soutenir la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus.
50. Les domaines d'intervention sont : (i) Développement rural ; (ii) Mines et hydrocarbures ; (iii) Industrie ; (iv) Développement du secteur privé ; (v) Culture ; (vi) Artisanat ; (vii) Tourisme ; (viii) Commerce ; (ix) Micro finance ; (x) Transports ; (xi) TIC ; (xii) Energie ; (xiii) Emploi.
51. Bien que les objectifs spécifiques concourent à la création d'emploi, cette question est toujours traitée de façon sectorielle dans le cadre d'un domaine, avec comme défis « promouvoir l'emploi des jeunes dans tous les secteurs » ; vision sectorielle à long terme « faire du secteur privé la principale source de création d'emplois » et stratégie « créer de nombreux emplois décents, notamment à travers l'industrialisation et les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). »
52. Quant à l'axe stratégique 2 « Renforcement des bases à long terme du développement et accès équitable aux services sociaux de qualité », qui a pour objectif stratégique d'Améliorer le bien-être social des populations, le CSCR a retenu six objectifs spécifiques et des domaines d'intervention :

- (i) Maîtriser la croissance démographique et mieux gérer les phénomènes migratoires;
- (ii) Corriger les disparités de genre à tous les niveaux ;
- (iii) Réduire les inégalités sociales, notamment par la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale ;
- (iv) Améliorer la disponibilité et la qualité de l'éducation en développant l'accès aux savoirs et aux compétences ;
- (v) Réduire l'insécurité alimentaire, la faim et la malnutrition;
- (vi) Assurer à tous l'accès aux soins de santé de qualité ;(vii) Maintenir durablement un environnement naturel, urbain et rural de qualité.

53. A ces objectifs spécifiques sont adossés dix-sept domaines d'intervention : (i) Population ; (ii) Migrations ; (iii) Promotion du statut socioéconomique de la femme pour réduire les inégalités de Genre et les violences faites aux femmes et aux filles ; (iv) Protection de l'enfant ; (v) Protection sociale et lutte contre les vulnérabilités ; (vi) Education ; (vii) Formation professionnelle ; (viii) Jeunesse ; (ix) Sport ; (x) Sécurité alimentaire ; (xi) Nutrition ; (xii) Santé ; (xiii) Lutte contre le VIH et le SIDA ; (xiv) Eau ; (xv) Assainissement ; (xvi) Environnement et ressources naturelles ; (xvii) Foncier et développement urbain.

54. Parmi ces objectifs spécifiques et domaines d'intervention de l'axe stratégique 2, certains sont déterminants pour l'emploi : la démographie, le développement des savoirs et des compétences, et la santé.

55. Le troisième axe, qui concerne le développement institutionnel et la bonne gouvernance, a pour objectif stratégique de « consolider l'option de faire du Mali un pays bien gouverné, sûr, stable et en paix. » cet axe stratégique a pour objectifs spécifiques de :

- (i) Promouvoir la paix totale dans le pays ;
- (ii) Améliorer le cadre juridique et judiciaire ;
- (iii) Poursuivre la modernisation des services publics ;
- (iv) Impulser le développement de pôles régionaux et la gestion participative de proximité (y compris la gestion foncière) ;
- (v) Développer la coopération internationale, régionale, sous-régionale et avec les Maliens de l'Extérieur ;
- (vi) Améliorer la gestion des finances publiques et lutter efficacement contre la corruption et la délinquance financière.

56. Huit domaines d'intervention sont retenus pour atteindre les objectifs spécifiques : (i) Paix et Sécurité ; (ii) Justice ; (iii) Développement institutionnel ; (iv) Aménagement du territoire ; (v) Décentralisation/Déconcentration ; (vi) Intégration et Coopération ; (vii) Gestion des Finances publiques ; (viii) Lutte contre la corruption et la délinquance financière.

57. Le CSCRP 2012 - 2017 met en évidence des leviers d'action suivants :

- ☞ La promotion des travaux à haute intensité de main-d'œuvre;
- ☞ La promotion de l'entrepreneuriat ;
- ☞ L'appui au développement des activités et des investissements privés ;
- ☞ La formation technique et professionnelle, en particulier pour améliorer la relation de la formation à l'emploi et faciliter l'insertion, dans la vie active du maximum de jeunes, lesquels se trouvent ainsi désignés comme une cible sociale prioritaire de l'action pour l'emploi.

58. L'emploi est pour le CSCRP un levier privilégié de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le CSCRP, à travers ses trois axes stratégiques, souligne la transversalité des questions d'emploi. Il marque également l'engagement pour une action volontaire en matière d'emploi. Il rappelle aussi la nécessité de l'égalité des chances d'accès à l'emploi, en particulier entre hommes et femmes.

59. Les différents axes stratégiques et domaines d'interventions retenus commandent de formuler une politique nationale de l'emploi, qui sera partie intégrante de la Politique Économique du Gouvernement et des objectifs et actions prioritaires du CSCRP 2012-2017. Il s'agit d'appréhender l'emploi en lui donnant des fondements économique, social et institutionnel :

☞ **Niveau économique**

- développer les infrastructures productives et accélérer la transformation structurelle de l'économie, avec pour objectifs la croissance économique et la création d'emploi ;
- appuyer le secteur privé dans sa vocation de créateur de richesses et d'emplois ;
- assurer le développement du secteur privé par la création de conditions propices à l'émergence de nouveaux secteurs de croissance, à l'investissement, à la créativité économique, à l'économie de la transformation et du savoir, et au développement des chaînes de valeur entre les différents compartiments de l'économie nationale ;
- accélérer la création d'emplois par la valorisation des potentialités économiques des régions et l'émergence de pôles économiques régionaux ;
- développer le capital humain pour soutenir la dynamique de croissance.

☞ **Niveau social**

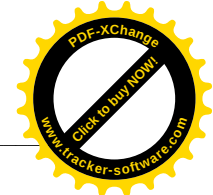
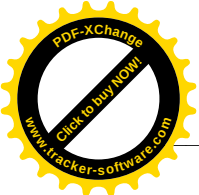
- réduire les inégalités d'accès à l'emploi et les dysfonctionnements du marché du travail par des interventions directes, spécifiques et ciblées sur les poches de vulnérabilité, pour mieux répondre aux besoins d'emploi des catégories sociales marginalisées et rencontrant des difficultés particulières, tels que les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, les migrants de retour, etc. ;

☞ **Niveau institutionnel**

- concilier la gouvernance économique et sociale avec les impératifs de promotion de l'emploi ;
- améliorer la gouvernance de la politique de l'emploi, aux niveaux de l'information sur l'emploi et le marché du travail, de la consultation et du dialogue social, de l'orientation, de la prise de décision et de l'action.

III. LES ORIENTATIONS

60. Les orientations de la politique nationale de l'emploi ont comme fondements le CSCRP 2012-2017, les politiques sectorielles et les lois d'orientation majeures votées par l'Assemblée Nationale (Loi d'Orientation Agricole, Loi d'Orientation sur le Développement du Secteur Privé, etc.). Elle prend en considération trois défis liés à la problématique de l'emploi : (i) l'insuffisance structurelle de l'offre d'emplois productifs et décents ; (ii) le faible niveau de capital humain et la faible employabilité de la main-d'œuvre ; (iii) le dysfonctionnement du marché du travail en termes d'information sur l'emploi, d'organisation du marché et de capacités institutionnelles.
61. Le premier concerne la croissance économique inclusive à même d'insérer la population active inoccupée et les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Il renferme deux préoccupations : offrir en continu des opportunités d'emplois et développer les compétences humaines requises pour saisir ces opportunités.
62. Le deuxième concerne la résorption du chômage, surtout des jeunes diplômés, inhérent aux réformes structurelles et aux mutations des marchés du travail. Cela implique d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles et requiert une certaine mobilité vers les secteurs à forte croissance.
63. Le troisième défi a trait à l'amélioration de la productivité et à l'accès aux marchés de ceux qui travaillent dans des secteurs potentiellement porteurs. Ce problème renvoie aux imperfections du marché (difficultés de financement), aux pesanteurs structurelles et aux faiblesses institutionnelles, qui maintiennent certaines catégories de travailleurs, particulièrement les indépendants, dans l'incapacité de saisir les opportunités qui s'offrent dans leur secteur d'activité.
64. Le quatrième concerne la création d'emplois directs temporaires pour les catégories sociales marginalisées par le processus de croissance, à travers des filets de protection sociale. Ce problème se pose au sens où certains actifs courent le risque de ne pas trouver un emploi rémunérateur dans le court et moyen terme.
65. Le cinquième a trait à l'amélioration des conditions de travail de tous les travailleurs, notamment pour les salariés, afin d'augmenter le nombre d'emplois décents.
66. Ces défis requièrent un engagement et une mobilisation de tous les acteurs du monde du travail, la recherche et l'activation de tous les leviers. Les principaux leviers qui seront utilisés seront les suivants :
 - i) l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques transversales et sectorielles qui touchent aux secteurs productifs, en termes de création d'emploi ;
 - ii) le développement du secteur privé (formel et informel), source principale de création d'emploi ;
 - iii) l'amélioration de l'employabilité par l'adaptation de la formation technique et professionnelle et de l'apprentissage aux besoins actuels et potentiels du secteur productif et plus généralement des activités économiques privées, y compris le développement de la culture de l'entrepreneuriat ;
 - iv) l'amélioration de l'information sur l'emploi, de l'organisation du marché du travail et l'optimisation de son fonctionnement en termes d'insertion ;
 - v) le renforcement d'actions spécifiques ciblées sur les jeunes, les femmes, les personnes souffrant de handicap, les migrants de retour, etc.
 - vi) la mise en place d'un dispositif adéquat de soutien à l'auto-emploi et à l'entrepreneuriat.
67. La Politique Nationale de l'Emploi a vocation à répondre aux défis de l'emploi dans ses liens avec la croissance économique et la pauvreté. Elle fait en sorte que les politiques nationales et sectorielles contribuent autant que faire se peut aux objectifs d'emploi et de réduction de la pauvreté.



IV. LES OBJECTIFS

4.1.L'Objectif global

68. L'objectif de la politique nationale de l'emploi est de contribuer à l'accroissement des opportunités d'emplois décents.

4.2.Les Objectifs spécifiques

69. Les objectifs spécifiques de la politique nationale de l'emploi sont :

- (i) établir et renforcer les liens avec toutes les politiques nationales, notamment pour prendre en considération l'emploi dans les politiques transversales (la politique macroéconomique, la politique d'investissement, la politique fiscale, la politique commerciale) et les politiques de développement sectoriel (développement rural, industrie, artisanat, commerce, etc.) ;
- (ii) renforcer les actions de promotion et de création d'emplois, la promotion des activités privées génératrices d'emploi, le soutien aux entreprises modernes et aux micro et petites entreprises, le ciblage des mesures de promotion de l'emploi pour tenir compte du défi démographique et de la spécificité des problèmes d'insertion de certains groupes (femmes, jeunes, handicapés, migrants de retour etc.) ;
- (iii) améliorer l'employabilité et l'offre de formation professionnelle et technique ;
- (iv) améliorer la gouvernance du marché de l'emploi.

V. LES STRATEGIES

70. La stratégie d'intervention de la PNE part du constat, que l'offre d'emploi demeure insuffisante pour absorber le stock d'actifs et faire face aux nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi. Il faut trouver d'ici 2018 un emploi à 200 000 personnes, et bien plus au-delà de cette date, ce qui exige une mobilisation forte des acteurs de l'emploi et de tous les leviers spécifiques et/ou exceptionnels.

71. Les principaux leviers qui seront utilisés se basent sur les axes stratégiques du CSCRP 2012-2017, les différents documents de politiques sectorielles, les lois d'orientation (LOA et LOSP), le Code des investissements, le Code des Impôts, le Code du travail. Il s'agit de :

- l'amélioration de l'efficacité en termes de création d'emplois des politiques nationales et en particulier des politiques sectorielles dans les secteurs productifs ;
- le développement du secteur privé (formel et informel) ;
- le renforcement de l'action spécifiquement centrée sur l'emploi ;
- la prise en compte de la politique de développement des villes ;
- la prise en compte de la politique de l'environnement.

VI. LES ACTIONS

6.1. Assurer la prise en compte de l'emploi dans les politiques transversales

72. La politique de l'emploi en soi n'est pas suffisante pour augmenter sensiblement le nombre d'emplois et permettre à un plus grand nombre de pauvres d'accéder à un emploi. Son impact sur l'emploi dépend aussi des autres politiques mises en œuvre au Mali. Certaines seront déterminantes, telles que les politiques macroéconomiques, d'investissement, de crédit et de fiscalité.

6.1.1. *Emploi et politiques macroéconomiques*

73. La stabilité macroéconomique est nécessaire à l'investissement et à l'emploi. Le Mali satisfait les critères de convergence de premier rang, et deux des quatre critères de second rang, de la zone UEMOA, ce qui est un gage de stabilité macroéconomique. Il y a deux domaines de la politique budgétaire en mal d'amélioration. Le premier concerne la répartition spatiale des dépenses et investissements publics avec un biais en faveur des milieux urbains. Les avancées du processus de décentralisation et le renforcement de la société civile au niveau local ont contribué à une répartition moins inégalitaire des dépenses publiques dans l'espace. Des progrès restent, cependant, à faire, surtout pour ce qui est des dépenses liées directement ou indirectement à l'emploi. Le deuxième problème concerne le faible degré d'efficacité des dépenses publiques. Il s'agira de tenir compte de l'effet direct des dépenses publiques en termes de création d'emplois. Ces deux domaines ne relèvent pas des critères de convergence de l'UEMOA.

6.1.2. *Emploi et politique fiscale*

74. Le lien entre la politique fiscale et l'emploi permet d'accroître la création d'emplois grâce à l'impact des impôts. Les réformes à introduire ici, viseront à terme, à réduire le chômage et accroître le taux d'activité.
75. Dans le cadre de la promotion de l'emploi, le Gouvernement s'est soucié d'adapter sa politique fiscale ; notamment pour atténuer les fortes contre-incitations de certains impôts. C'est ainsi, qu'il a été décidé de financer les mesures de la politique de l'emploi par l'affectation d'une partie des produits de la Contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CF au taux de 7,5%) à des agences spécialisées (2% pour l'APEJ, 2% pour le FAFPA ; les 3,5% restant pour l'instant dans le budget de l'Etat). Le financement de l'ANPE est assuré par une taxe de 1 % sur la masse salariale du secteur privé et parapublic recouvrée par l'INPS dans les cotisations sociales.
76. Le taux de la Contribution Forfaitaire à la charge des employeurs a fait l'objet d'importantes modifications ces dernières années. En effet, le taux de la Contribution Forfaitaire a été amputé de 4 points de pourcentage entre 1995 et 2008 : 2 points au profit de la Taxe de Formation Professionnelle; et 2 points au profit de la Taxe Emploi Jeune.
77. Le niveau des impôts et autres charges sociales est perçu comme un obstacle crucial par les entreprises. L'étroitesse de l'assiette fiscale et le niveau relativement élevé des taux d'imposition imposent un lourd fardeau aux entreprises du secteur formel, par rapport à celles du secteur informel peu ou pas imposées. Les entreprises formelles se plaignent souvent de la concurrence déloyale des entreprises informelles.
78. Pour atténuer les charges fiscales des entreprises l'Etat accorde des exemptions et des exonérations sur certaines charges salariales. Par exemple pour la CF⁵, dont le taux actuel est de 3,5%, il est accordé des

exemptions et exonérations pour les salariés détenteurs d'un diplôme professionnel d'une institution d'enseignement professionnel agréée et âgé de moins de 40 ans à la date de l'embauche, et ce pour une période de 3 ans. De la même façon, les charges pour les employés qui ont été précédemment licenciés pour raisons économiques sont exonérées de la Contribution Forfaitaire pour une période de 2 ans.

- 79 Il en est de même pour la Taxe de Formation Professionnelle et la Taxe Emploi-Jeunes : exonération de trois ans pour les employeurs embauchant des employés âgés de moins de 40 ans et titulaires d'au moins un diplôme professionnel délivré par un établissement professionnel agréé et exonération de deux ans pour des employeurs embauchant des travailleurs ayant été licenciés pour motif économique.
- 80 Le barème d'imposition de l'ITS a également fait l'objet d'un changement. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2008, l'impôt calculé sur toute période postérieure au 31 décembre 2007 est réduit de 2 points de pourcentage. Le calcul de la réduction se fait en multipliant les revenus imposables par le taux réel diminué de 2 points de pourcentage. Le taux réel est calculé en divisant les impôts payés par les revenus imposables.
- 81 La taxe de Formation Professionnelle et la Taxe Emploi-Jeunes sont assises sur la même base de calcul que la Contribution Forfaitaire. Elles sont calculées sur le montant brut des rémunérations, traitements, salaires, indemnités payés à l'ensemble du personnel, y compris la valeur réelle des avantages en nature. Les partenaires sociaux estiment que ces taxes (CF, TFP, TEJ) n'incitent pas à l'embauche. Les artisans, par exemple, estiment aujourd'hui que l'impôt synthétique⁶ est inadapté aux réalités de leurs métiers et réclament l'adoption d'une Contribution du Secteur de l'Artisanat (CSA) conformément aux dispositions prévues dans le Code de l'Artisanat du Mali.
- 82 En matière d'embauche le Mali n'a pas fait de réforme du marché du travail depuis l'adoption du Code du Travail en 1992 en cours de relecture depuis 2013. Certaines modifications mineures sont toutefois prévues. Selon certains analystes « le travail coûte relativement cher au Mali »⁷ au vu des charges sociales suivantes :
- Accident du travail ; de 1 à 4% ;
 - Allocation familiale ; 8% ;
 - Retraite 9% (3,6 % représente la part des travailleurs, 5,4% pour la part patronale) ;
 - Maladie ou invalidité ; 2% ;
 - Taxe office nationale de la main d'œuvre (Agence Nationale pour l'Emploi) ; 1% ;
 - Fonds national du logement : 1% ;
 - Contribution forfaitaire des employeurs : 3,5%
 - Taxe emploi jeune : 2%
 - Taxe de Formation Professionnelle : 2%.
- 83 En faisant le total des cotisations sociales, la contribution forfaitaire et les taxes qui en sont issues, la charge sur les salaires qui incombe à l'entreprise oscille autour de 30% (sans compter la cotisation pour le régime de l'Assurance Maladie Obligatoire).
- 84 Le nouveau Code des investissements accorde également des exonérations fiscales aux entreprises. Un des critères est la création d'emplois. Le Code des Impôts également offre d'autres exemptions et exonérations par exemple sur l'impôt sur les bénéfices, les valeurs mobilières, etc. Mais, il est difficile pour le Mali d'alléger les charges fiscales, parce qu'il est tenu par le respect des critères de convergence de l'UEMOA.

⁶ Le Code des impôts accorde l'exonération de l'Impôt synthétique dû par les exploitants individuels au titre de la première année d'imposition.

⁷ Le pourcentage des taxes et charges sociales serait de 32,6% (contre 13,1 la moyenne de l'Afrique Sub-saharienne et 24,4 la moyenne de l'OCDE) selon les données de Doing Business 2010).

35 Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, les services publics et les bureaux de soutien aux entreprises (cabinet fiscal, etc.) doivent pouvoir mettre en exergue les opportunités que la politique fiscale offre en termes d'incitations pour la création d'emplois. C'est toute la pertinence des services de soutien aux entreprises préconisés par la politique nationale de l'emploi.

6.1.3. *Emploi et politique du crédit*

86 Le lien entre l'emploi et la politique du crédit pose en fait la problématique du financement des entreprises, qui créent des emplois. Le crédit est le principal moyen de transformer l'épargne en investissement. Au Mali, le marché du crédit semble rationné⁸. Les difficultés d'accès au financement soulignées par l'OPI sont :

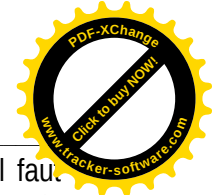
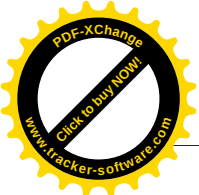
- le taux de refinancement de la banque centrale (4,5%), qui semble « trop élevé » ;
- le manque de ressources stables des banques (80% des dépôts reçus seraient à vue) ;
- la difficulté pour les PME d'apporter des sûretés suffisantes (100%) pour couvrir les concours financiers ;
- la lourdeur (nantissements, hypothèques) et le coût élevé des sûretés ;
- le coût du crédit (12% TTC en moyenne, sans déduction de la TAF, qui est possible dans certains pays de l'UEMOA).

87 En ce qui concerne l'environnement du financement des TPE/PME au Mali, les niveaux macro, méso et micro sont à prendre en compte pour comprendre les obstacles et les efficacités de l'opérationnalisation du financement des entreprises. L'efficacité du secteur financier ne dépend pas seulement du niveau micro c'est-à-dire principalement de la capacité commerciale des Institutions financière à "vendre" des produits financiers aux micros, petites et moyennes entreprises (TPE/PME). Elle dépend aussi et d'abord des fondements macro (comme par exemple le cadre réglementaire et légal ou la Cour d'arbitrage commercial) et méso (exemples : prestations de services aux MPME, Central des risques, manque de personnel qualifié pour évaluer un projet et assurer le monitoring, etc.). Les niveaux macro et méso sont les fondements du système financier, notamment bancaire et leurs cadres doivent être plus organisés et plus efficaces.

88 Pour renforcer le lien entre la politique du crédit et la politique de l'emploi, il est recommandé de réduire l'incompréhension et la méfiance entre le secteur financier (banques et IMF, fonds de garantie et assimilés) et les promoteurs de TPE/PME ; créatrices d'emplois, notamment en développant une culture bancaire auprès des promoteurs de TPE/PME et en faisant sortir la banque des seules activités de financement des grandes entreprises. Les banques ont d'abord financé ces vingt/trente dernières années les moyennes et grosses entreprises (MGE) car celles-ci répondaient aux structures, procédures et critères des banques étant elles-mêmes organisées et structurées pour les MGE. Quant aux MPE, celles-ci n'y répondaient pas et n'y répondent toujours pas et donc les banques ne savent pas évaluer les projets MPE. La MGE était donc une cible évidente, "facile" et prioritaire et le financement de la niche MPE a été complètement délaissée alors qu'elle concerne approximativement 80 % des emplois au Mali ! Cette niche MGE de rentabilité est maintenant saturée et les banques vont "s'attaquer" au financement des MPE qui est un défi autrement plus complexe.

89 Les banques n'ont donc pas la pratique culturelle TPE/PME mais elles ont la capacité et l'ambition TPE/PME, sans avoir mis en place actuellement une véritable stratégie et développé les structures et les compétences en ressources humaines pour relever ce nouveau défi. Les banques veulent se rapprocher des promoteurs ; elles le démontrent effectivement par la mise en place de leur "stratégie" TPE/PME (décentralisation par création de succursales et de guichets, relation ouverte et constructive avec les

⁸ Cf. La communication de l'organisation patronale des Industries (OPI) lors de la conférence sur les grands défis et opportunités économiques du Mali, 17 & 18 mars 2011, Bamako.



programmes des bailleurs, coopération avec les fonds de garantie pour les MPME, etc.). Mais il faut renforcer leur confiance en leur donnant les dispositifs et les outils relatifs au cadre macro et méso dont le développement fait partie du renforcement des capacités.

- 90 *Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOSEP et de l'opérationnalisation des Fonds (FNDA, FNI et FNG), des solutions doivent être préconisées comme : l'accès des TPE/PME au crédit bancaire garanti, la création au sein des banques de « cellules TPE/PME », le développement des services d'appui aux TPE/PME.*

6.1.4. *Emploi et politique d'investissement*

- 91 La période 2007-2010 a été marquée par d'énormes investissements privés et publics. Les investissements privés ont trait essentiellement au développement des mines d'or, de la téléphonie mobile et aux grands chantiers immobiliers. Les flux nets d'investissements directs étrangers ont été en moyenne de 139,2 milliards de FCFA avec un niveau exceptionnel de 353,8 milliards de FCFA en 2009, imputable essentiellement à la privatisation de la SOTELMA, qui a généré 180,4 milliards de FCFA.
- 92 Les investissements publics ont concerné la réalisation des infrastructures, les grands projets routiers, les programmes immobiliers et les programmes d'aménagements hydro-agricoles. Ils se sont traduits par une amélioration du taux d'investissement brut de 21,6% en 2007 à 24,3% en 2010.
- 93 En fait, le volume des investissements publics dans les infrastructures est important dans le BSI. A titre d'illustration, entre 2003 et 2007, l'agriculture a bénéficié d'un investissement moyen annuel de 55 milliards de FCFA, principalement destinés à la création d'infrastructures agricoles telles que les programmes d'aménagement des périmètres irrigués, de mise en valeur des plaines agricoles, de développement intégré des régions. Pour le sous-secteur des Moyens Routiers, le pays a investi en moyenne par an plus de 40 milliards de FCFA entre 2003 et 2007. En cinq ans, seulement dans ces deux secteurs il a été investi près de 500 milliards de francs CFA. Les sous-secteurs Bâtiments /Équipement, Education, Santé et Administration /Plan /Finances viennent en seconde position avec en moyenne annuelle entre 2003 et 2007, de 13 milliards à plus de 20 milliards de FCFA. En cinq ans, dans ces sous-secteurs, il a été investi près de 100 milliards de francs CFA.
- 94 L'impact de ces investissements, qui ont été dans la quasi-majorité à haute intensité capitalistique, sur l'emploi n'a pas été mesuré. Or les investissements dans les infrastructures matérielles sont d'une importance primordiale pour aider les marchés à mieux fonctionner et à créer plus de possibilités d'emploi, dans les zones rurales comme urbaines. Il est important de bien distinguer les différents effets des investissements sur l'emploi et de planifier les investissements de manière à tirer parti des avantages comparatifs à la fois des zones rurale et urbaine et d'optimiser les impacts sur l'emploi. Pour cela, des évaluations systématiques de l'impact des programmes publics d'investissement sur l'emploi s'avèrent nécessaires. Ces évaluations peuvent par la suite constituer une première mesure concrète vers une optimisation de l'impact des décisions d'investissement sur l'emploi. Une étude réalisée par le BIT⁹ en juin 2010 a permis de dégager des recommandations sur les stratégies à même de relever le potentiel « emploi » dans les programmes des investissements en infrastructures dans les différentes phases de planification budgétaire au Mali.
- 95 Le programme des investissements publics est un moyen d'action politique qu'il convient de réorienter au bénéfice de l'emploi. Les ressources du BSI (Budget Spécial d'Investissement) sont canalisées vers des investissements qui répondent à des objectifs de croissance sans se préoccuper de leur impact sur l'emploi. Il convient de plaider pour l'approche HIMO non seulement au niveau des ministères chargés des

⁹ Mécanismes et outils favorables à la création des emplois dans le cycle de programmation des investissements publics, BIT, Juin 2010

finances et du budget mais également au niveau des agences techniques de développement et des institutions financières de développement. Le CSCRП est le moyen le plus approprié pour développer cette approche et influencer la politique d'investissement.

96 L'objectif recherché est d'intégrer la priorité de la création d'emplois dans les programmes d'investissements publics mis en œuvre par les ministères et les départements d'exécution. Un modèle pourrait être élaboré pour aider les ministères techniques à simuler l'impact comparatif des ressources en investissements publics allouées au développement de l'infrastructure selon différents scénarios, sur la base du ratio relatif main-d'œuvre/capital. A un stade ultérieur, les résultats de cette simulation aideront les ministères d'exécution à présenter leurs propositions d'investissements au ministère des Finances d'une manière qui combine la création d'emplois et d'autres critères normalement appliqués aux décisions d'investissement. Pour cela, un programme d'action « HIMO » sera formulé et inclura notamment les éléments suivants:

- une approche holistique et intersectorielle en vue d'élaborer des méthodes d'évaluation d'impact sur l'emploi, de concert avec les ministères chargés du budget, des finances, de la planification, de l'emploi, du travail et de différents autres secteurs. Il est procédé à des analyses des secteurs offrant un potentiel élevé de croissance de l'emploi, et de l'effet de ces investissements sur différents groupes cibles.
- Les approches locales, fondées sur les ressources pour répondre à la demande croissante de création d'emplois et d'amélioration des moyens d'existence dans les zones rurales et urbaines.
- La suppression des obstacles juridiques pour faciliter l'accès à des contrats publics pour les très petites entreprises, les PME et les organisations communautaires. Par exemple, institutionnaliser l'accès au marché par une réforme de la loi sur les passations de marchés publics.
- La gestion des contrats de façon efficace et favorable à l'emploi (le recours aux ressources locales et la transparence des procédures de passation de marchés sont intégrés à des programmes à vaste échelle).
- L'offre de cours de formation à l'intention des hauts responsables de la planification, décideurs et partenaires.

6.2. Assurer la prise en compte de l'emploi dans les politiques sectorielles

6.2.1. *Emploi et développement rural : la mise en œuvre de la LOA*

97 Adoptée le 16 août 2006, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) constitue le socle de la politique générale de développement agricole du Mali à l'horizon 2025. Elle traduit la volonté de l'ensemble des partenaires du secteur de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture intensive et diversifiée, capable de satisfaire les besoins croissants du pays, et tournée vers la conquête des marchés sous régionaux et mondiaux. La LOA embrasse non seulement les activités agricoles mais également les activités situées en amont et en aval : enregistrement et immatriculation des entreprises agricoles, aménagement du territoire, question foncière, maîtrise de l'eau, formation professionnelle, recherche, financement, intrants et équipements, labellisation des produits agricoles, organisation des filières agricoles, etc.

98 La promotion de l'emploi rural repose sur une vision, qui est :

- révéler le potentiel des zones rurales comme moteurs de la croissance, de création d'emplois, de développement équitable et de résilience aux crises ;
- remplacer le stéréotype d'un milieu rural « arriéré » et « manquant d'attrait », par des images axées sur son potentiel et ses opportunités ;
- prendre des mesures pour remédier aux déficits de travail décent et autres déficits structurels qui entravent le progrès en zone rurale ;

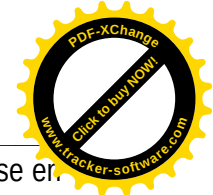
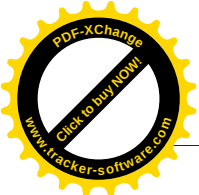
- investir dans les hommes et les femmes des zones rurales, surtout les jeunes, afin de les aider à réaliser leur potentiel ;
- démontrer qu'investir dans le développement rural est à la fois éthiquement et économiquement sain.

99 Les principes directeurs pour l'emploi rural dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole seront les suivants :

- Promouvoir dans les zones rurales une croissance durable sur les plans économique, social et environnemental.
- Promouvoir des conditions favorables à des entreprises durables dans les zones rurales (activités agricoles ou non).
- Améliorer l'accès des petits producteurs aux débouchés sur le marché en favorisant leur participation aux chaînes de valeur nationale et mondiale.
- Augmenter les possibilités d'emploi rural hors agriculture.
- Rendre l'emploi rural plus attrayant pour les jeunes.
- Attirer les investissements privés dans les zones rurales.
- Accroître les investissements dans les biens et services collectifs en milieu rural dans certains domaines (infrastructures, éducation, santé, eau, assainissement).
- Améliorer l'accès à l'éducation et aux qualifications dans les zones rurales par une mise en œuvre effective des dispositions de l'Arrêté interministériel N°10-2114/MA-MEP-MEA-MEFP-SG du 16 juillet 2010 déterminant les métiers de l'Agriculture, de l'élevage, la pêche et la foresterie.
- Renforcer l'étendue et l'ampleur des services financiers dans les zones rurales en saisissant les opportunités qu'offre le Fonds National d'Appui à l'Agriculture (FNDA).
- Favoriser l'accès aux terres et à leur utilisation à des fins productives par une mise en œuvre effective des dispositions du Décret N°08-768/P-RM du 29 décembre 2008 fixant les modalités d'enregistrement et d'immatriculation des exploitations Agricoles familiales et entreprises Agricoles.
- Promouvoir la fixation d'un salaire minimum pour les activités agricoles.
- Recourir à des approches territoriales (décentralisation et dynamisation des économies locales) pour promouvoir l'emploi rural (agricole et non agricole).

100 Sur la base de ces principes directeurs, le partenariat entre les services de l'Agriculture et ceux de l'Emploi doit en principe contribuer à :

- La promotion de très petites et petites entreprises en zones rurales (identification des zones potentielles d'implantation de TPE/PE/ME en milieu rural ; conception et financement de projets viables en matière de création de valeur ajoutée en milieu rural ; mise en place, au profit des collectivités locales décentralisées et des entrepreneurs potentiels, d'un système d'aide à la formulation de projets, recherche de possibilités de financement, adaptées à la création de petites et moyennes entreprises dans le milieu rural ; mise en place d'une batterie de mesures pour l'encouragement et le développement des petites et moyennes entreprises dans le milieu rural).
- La diversification des activités économiques en milieu rural (installation de petites unités de transformation des produits agricoles, en accordant des facilités financières et en stimulant l'organisation des opérateurs en coopératives de production et de service, dans la perspective de promotion locale des activités productives ; promotion des filières agricoles porteuses sur les plans économiques et financiers ; développement des activités de production de contre-saison, transformation, artisanat, etc., susceptibles de lutter contre le sous-emploi saisonnier, caractéristique des différents systèmes de culture en milieu rural).
- L'accès des jeunes ruraux aux ressources foncières et surtout financières (promotion du crédit rural orienté vers les activités suivantes : élevage, agriculture, pêche, en accordant une attention particulière aux zones défavorisées ; identification des besoins en services financiers des jeunes



ruraux ; mise en place de mécanismes incitatifs d'épargne adaptée aux besoins des jeunes ; mise en place des mécanismes de refinancement permettant l'expansion des systèmes financiers décentralisés en milieu rural ; etc.)

- La promotion des technologies (identification des technologies agricoles, industrielles et artisanales déjà disponibles, accessibles et prêtes à être vulgarisées ; formation, information et sensibilisation des jeunes ruraux à l'adoption de ces technologies ; constitution de banques de données sur les technologies mises au point à l'intention d'organisations professionnelles de jeunes ruraux ; etc.)

101 Les cadres idéaux pour institutionnaliser ce partenariat sont, en dehors des structures classiques de concertation et de coordination, Le Conseil Supérieur de l'Agriculture présidé par le Président de la République, le Comité Exécutif de l'Agriculture et le Cadre Partenarial d'Orientation et de Suivi de l'Emploi et de la Formation Professionnelle présidés par le Premier Ministre. Ces cadres inscrivent à leur ordre du jour les questions relatives à l'emploi en général et à l'emploi rural en particulier et donnent des orientations.

6.2.2. *Emploi et Politiques de développement industriel et de développement du secteur privé*

102 Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de développement de l'industrie adoptée en 2010, le Gouvernement s'est fixé comme but que le secteur secondaire y compris l'industrie joue le rôle de locomotive de la croissance économique.

103 L'objectif général est d'assurer un développement industriel ordonné, rapide, durable et équilibré, générateur d'emplois, qui permet de porter la contribution du secteur secondaire dans le PIB de 20% en 2012 à 42% en 2025.

104 Cet objectif général que le Gouvernement a fixé à sa politique de développement industriel s'articule autour de trois objectifs spécifiques : (i) améliorer l'environnement des entreprises industrielles pour attirer les investisseurs et faire du secteur privé le moteur de la croissance ; (ii) améliorer la compétitivité des unités industrielles existantes ; (iii) encourager la création de nouvelles unités industrielles et l'utilisation des meilleures technologies, techniques et méthodes en s'appuyant sur les actifs de la propriété intellectuelle.

105 Quant à la stratégie d'intervention, elle est basée sur l'approche filière. Il est privilégié la réalisation de zones industrielles et de zones franches afin de favoriser la création de nouvelles unités industrielles dans les filières les plus porteuses afin de développer des pôles régionaux de croissance économique et de prospérité sociale.

106 Cinq filières sont considérées comme hautement stratégiques : (i) les oléagineux et produits de cueillette (karité, gomme arabique), (ii) les fruits et légumes (mangues, pomme de terre, tomate, échalote, haricot vert, pois sucré, hibiscus), (iii) les produits animaux (bétail, viande, lait, poisson, cuirs et peaux), (iv) les céréales sèches (riz, maïs), (v) les matériaux de construction (ciment, chaux, plâtres).

107 La stratégie vise une articulation entre l'agriculture, où travaille la majeure partie de la population active, et l'industrie avec comme perspective l'implantation dans les zones de grande production agricole, de nouvelles unités industrielles de transformation de produits primaires. Pour ce faire, il est prévu des mesures d'accompagnement des entreprises, telles que le développement d'un réseau dense de petites et moyennes entreprises, le développement du partenariat interbranches, le renforcement de la formation professionnelle, le renforcement des mécanismes de financement actuels et la création de nouveaux instruments comme le Fonds National de Développement Agricole (FNDA), le Fonds National d'Investissement, le Fonds National de Garantie¹⁰ d'Investissement, le crédit-bail et le capital-risque.

¹⁰ L'APEJ et l'ANPE sont partie prenantes.

108 Quinze axes stratégiques d'intervention ayant directement ou indirectement des incidences sur l'emploi et la productivité du travail seront mise en œuvre pour améliorer l'environnement des entreprises industrielles, la compétitivité des entreprises industrielles existantes, encourager la création de nouvelles unités industrielles. Il s'agit, entre autres, de : (i) l'amélioration du climat des affaires ; (ii) le développement des infrastructures, (iii) la facilitation de l'accès au financement, (iv) la promotion de la normalisation, de la qualité, de la propriété industrielle et de la maintenance industrielle, (v) l'organisation des pôles industrielles, (vi) la promotion de l'innovation et des transferts de technologies, (vii) le développement des capacités et des compétences, (viii) l'initiation et le soutien à des projets porteurs, (ix) la création de centres techniques et d'incubateurs de nouvelles technologies.

109 Les actions à réaliser liées aux axes stratégiques sus cités font l'objet de plans triennaux¹¹. Ces plans doivent faire l'objet d'une évaluation externe indépendante dont les conclusions et recommandations sont soumises au Cadre Partenarial d'Orientation et de Suivi de l'Emploi et de la Formation Professionnelle présidé par la Primature.

110 En ce qui concerne le développement du secteur privé, considéré comme le moteur de la croissance économique et pourvoyeur d'emploi, deux instruments majeurs : la Loi d'Orientation du secteur privé (LOSP) et un nouveau code des investissements.

111 Les orientations stratégiques de la loi d'orientation du secteur privé sont :

- instaurer un environnement des affaires plus propice au développement des activités économiques sociales et culturelles, plus particulièrement dans les filières prioritaires ;
- œuvrer à l'émergence de grappes industrielles compétitives, bâties sur des filières porteuses d'avantages compétitifs pour le Mali ;
- développer des entreprises nationales capables d'être compétitives et de créer de la richesse dans les filières cibles ; notamment les petites et moyennes industries ;
- valoriser la production nationale par l'orientation de la consommation intérieure vers cette production ;
- favoriser la migration rapide du secteur informel vers le secteur moderne structuré.

112 L'objectif général de la LOSP est de contribuer à la réalisation d'une croissance forte et soutenue, en mesure de créer des emplois durables et de réduire la pauvreté. Cet objectif s'articule autour de deux objectifs spécifiques :

- (i) assainir l'environnement des affaires pour le rendre plus propice au développement des entreprises privées, particulièrement dans les filières cibles par :
 - la simplification des règles juridiques, fiscales et administratives et l'allègement de la fiscalité ;
 - le renforcement de la sécurité juridique et judiciaire dans le domaine des affaires ;
 - le renforcement des capacités des administrations économiques pour les rendre plus efficaces ;
 - la modernisation et le développement des infrastructures, notamment dans les domaines des transports, de l'accès à l'énergie à prix compétitif, de l'accès aux technologies de l'information et de la communication ;
 - l'amélioration de l'intermédiation financière et de l'accès à des services financiers adaptés.

¹¹ Le plan triennal 2010-2012, par exemple contient de nombreuses activités ayant des incidences directes sur l'emploi.

- (ii) renforcer les capacités des entreprises nationales pour les rendre compétitives sur les marchés national et international, par :
- l'amélioration du système de gouvernance des entreprises ;
 - l'amélioration de la qualité des biens et services ; ainsi que le respect des normes internationales ;
 - l'amélioration de la capacité des organisations professionnelles d'appui aux entreprises ;
 - la création, la restructuration ou la mise à niveau d'entreprises dans les filières cibles ;
 - la promotion du partenariat public/privé ;
 - la mise en œuvre de mécanismes visant à favoriser l'accès direct ou indirect des très petites entreprises (TPE), des petites et moyennes entreprises (PME) et des grandes entreprises (GE) nationales aux marchés publics ;
 - la mise en œuvre de programmes visant à valoriser la production nationale auprès des consommateurs maliens ;
 - l'appui au développement du potentiel d'exportation de la production nationale ;
 - le renforcement de la concertation et du Partenariat Etat/secteur privé ;
 - la promotion des zones franches ;
 - la valorisation par les entreprises nationales des brevets d'invention tombés dans le domaine public ;
 - la professionnalisation du secteur privé à travers un meilleur encadrement du secteur informel en vue de faciliter sa transition vers le secteur formel.

113 Les instruments et mécanismes suivants pourront être utilisés pour renforcer les liens entre la politique de développement industriel et la politique nationale de l'emploi :

- la Cellule de Planification et de Statistiques (CPS) du secteur Industrie, Commerce, Artisanat, Emploi et Promotion des Investissements privés ;
- La revue sectorielle en vue de valider les programmes et plans triennaux ou CDMT et présenter les résultats attendus ;
- le Comité Mixte Etat/Secteur Privé ;
- la concertation et le partenariat entre les services publics de l'Industrie et des Investissements et ceux de l'emploi sur la mise en œuvre des plans d'action triennaux.

114 La Cellule de Planification et de Statistiques (CPS) du secteur industrie, commerce, artisanat, emploi, promotion de l'investissement est régie par la Loi n° 07-020 du 27 Février 2007. Elle assure, en rapport avec les services techniques concernés, la mission de planification et de statistique dans le secteur couvert. A ce titre, elle est chargée, entre autres, de :

- coordonner la préparation des plans, programmes et projets ainsi que l'analyse des politiques et stratégies ;
- suivre et évaluer les plans, programmes et projets de développement sectoriel et veiller à leur cohérence intra sectorielle et spatiale ;
- mettre en place et gérer la base de données du secteur.

115 Dans la pratique, on constate que l'essentiel des activités de la CPS est consacré au département qui assure sa tutelle. Avec ses ressources limitées, ceci fait que ses capacités doivent être renforcées afin de prendre en charge de façon conséquente les préoccupations du secteur de l'emploi jusqu'ici très peu visibles dans les agrégats et données macroéconomiques du pays. Par exemple, un seul indicateur est réservé à l'emploi dans la matrice du CSCRP : nombre d'emplois créés alors que bien d'autres, très pertinents pourraient être pris en compte. Aucune production situationnelle annuelle n'existe pour analyser les progrès, les problèmes et les problématiques à long terme.

5.2.3. *Emploi et Politique Nationale de l'Artisanat et de Tourisme*

- 116 Les principaux acteurs du secteur de l'artisanat estiment le nombre d'artisans au Mali à plus de 2.450 000 personnes, soit environ 40% de la population active dont plus de 2/3 sont des artisans urbains¹². Des estimations font également ressortir que l'artisanat contribue en moyenne annuellement à l'assiette fiscale de l'ordre de 5 à 8% des recettes fiscales totales de l'Etat, soit plus de 30 milliards de FCFA.
- 117 Selon le Code de l'artisanat, "l'activité artisanale consiste en l'extraction, la production, la transformation des biens et/ou prestations de services grâce à des procédés techniques dont la maîtrise requiert la formation, notamment par la pratique. Elle peut être exercée par des personnes physiques ou morales"¹³.
- 118 Le mode de production artisanale est principalement manuel. Il peut cependant inclure l'utilisation des machines et outillages mécaniques qui n'occasionnent pas de production en série.
- 119 La liste des métiers¹⁴ de l'artisanat se répartit en 7 catégories, représentant 171 corps de métiers :
- Métiers artisanaux de l'alimentation (11 corps de métiers)
 - Métiers artisanaux de l'extraction, du bâtiment et connexes (32)
 - Métiers artisanaux du bois et de l'ameublement (17)
 - Métiers artisanaux de la transformation des métaux et de la construction métallique (44)
 - Métiers artisanaux de l'habillement, du cuir et du textile (28)
 - Métiers artisanaux de l'hygiène et des soins corporels (15)
 - Métiers artisanaux d'art et divers (24).
- 120 L'analyse de la liste des corps de métiers fait ressortir qu'elle n'est pas exhaustive et se trouve également dépassée aujourd'hui au regard du développement de nouveaux corps de métiers exercés par de nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, et qui s'intéressent à des créneaux très peu exploités jusqu'ici.
- 121 Contrairement aux idées reçues, le secteur de l'artisanat ne se confond pas avec le secteur informel. De même que le secteur informel est plus large que celui de l'artisanat parce qu'il englobe des activités non artisanales (petit commerce, diverses prestations), toutes les activités artisanales ne sont pas informelles. En effet, plusieurs entreprises de ce secteur sont formelles et disposent d'un fonctionnement moderne et d'un cadre juridique légal.
- 122 L'article 8 du Code dispose que: «Sont réputées entreprises artisanales, les petites unités d'extraction, de production, de transformation et/ou de prestation de service n'employant pas plus de dix (10) ouvriers artisans salariés permanents et dont le mode de production est artisanal. L'encadrement technique dans une entreprise artisanale doit être assuré par une personne ayant la qualification d'artisan ». Aussi, il reconnaît l'autonomie de l'artisan, insiste sur les qualifications professionnelles, les conditions d'exercice de la profession et l'obligation de se faire inscrire au répertoire de la Chambre de Métiers.
- 123 L'entreprise artisanale malienne se caractérise par sa petite taille (une moyenne de 1,5 employés par unité de production), la faiblesse du capital et du chiffre d'affaires, le caractère informel de l'exercice des métiers, même si de plus en plus d'ateliers et d'entreprises sont assujettis à l'impôt synthétique.
- 124 Le secteur de l'artisanat étant considéré comme un secteur à fort potentiel de croissance et d'emploi, le Gouvernement a élaboré une politique nationale de l'artisanat. Elle a retenu huit catégories de métiers porteurs de/du : (i) l'alimentation; (ii) l'extraction, du bâtiment et connexes, (iii) la transformation des

¹² Document de Politique Nationale de l'Artisanat, Ministère de l'Artisanat et du Tourisme, 2010.

¹³ Article 1^{er} et 2 de la Loi N°95-029/P-RM du 20 mars 1995 portant Code de l'Artisanat du Mali.

¹⁴ Extrait de l'Arrêté N°96/MIAT-SG du 19 juillet 1996 fixant la liste des métiers de l'artisanat au Mali.

métaux et de la construction métallique, (iv) du bois et de l'ameublement, (v) l'habillement, du cuir et textiles, (vi) l'hygiène et soins corporels, (vii) l'art et divers, (viii) les technologies de l'information et des communications.

125 Les enjeux et des orientations de la politique nationale de l'artisanat, s'articulent autour de l'organisation du secteur ; la formation ; le financement et la promotion commerciale des produits du secteur.

126 L'objectif général de la politique de l'artisanat est de promouvoir son développement par l'exploitation de ses potentialités, en vue de créer des emplois durables et d'accroître les revenus afin de contribuer à la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, cinq objectifs spécifiques ont été retenus : (i) Améliorer l'environnement institutionnel, organisationnel et réglementaire du secteur ; (ii) Accroître la productivité et la compétitivité des entreprises artisanales ; (iii) Promouvoir un système de financement adapté au secteur ; (iv) Assurer la promotion commerciale des produits artisanaux ; (iv) Développer un système d'information performant sur l'artisanat.

127 Les axes stratégiques de la politique de l'artisanat sont :

- le renforcement du cadre institutionnel et réglementaire du secteur de l'artisanat ;
- l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises artisanales ;
- la mise en place de systèmes de financement adaptés ;
- l'amélioration de l'accès aux marchés ;
- le renforcement du système d'information et des mécanismes d'aide à la décision.

128 L'emploi et la politique nationale de l'artisanat ont des liens forts au regard des axes stratégiques du secteur de l'artisanat : formation professionnelle, productivité et compétitivité des entreprises par exemple, qui concernent en premier lieu la main-d'œuvre pour sa qualification. Il y a aussi le système d'information (intégration des indicateurs clés du marché du travail dans l'analyse et l'évaluation des politiques économiques et sociales) et les services de soutien aux entreprises.

129 Plusieurs instruments peuvent aider à renforcer ces liens : (i) la Cellule de Planification et de Statistiques (CPS) du secteur Industrie, Commerce, Artisanat, Emploi et Promotion des Investissements privés ; le Comité Mixte Etat/Secteur Privé ; la Cellule Opérationnelle de la Formation Professionnelle dans le secteur de l'Artisanat (COFPA), la Commission d'Organisation des Examens de Fin d'Apprentissage dans le Secteur de l'Artisanat (COEFASA), le PRODEFPE, le Comité Régional d'Orientat, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement (CROCSAD) et le Cadre Partenarial d'Orientat et de Suivi de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

6.2.4. *Emploi et politique d'ouverture commerciale*

130 Au cours des dernières décennies, les flux commerciaux et financiers ont joué un rôle croissant dans l'économie mondiale et ont contribué à la croissance économique.

131 La libéralisation du commerce et du secteur financier est de nature à induire des progrès techniques et faciliter le transfert des techniques entre les entreprises et les pays. Toutefois, l'ouverture des secteurs du commerce et de la finance accroît leur interdépendance et expose par conséquent les pays comme le Mali à des chocs externes et une instabilité qui peut avoir de graves conséquences pour l'emploi.

132 L'approfondissement de l'intégration régionale et internationale va permettre au Mali de tirer profit de ses avantages comparatifs dans des productions qui utilisent beaucoup de facteurs de production dont le pays est riche (terre cultivable et en partie main d'œuvre). Il s'agit d'abord des produits agricoles, y compris des produits de l'élevage, et des produits alimentaires transformés. Mais la diminution des barrières non tarifaires au commerce et la baisse des coûts d'exportation peuvent aussi susciter une diversification des

exportations, de nouveaux producteurs (entre autres des TPE, PME et GE) décidant de se lancer à l'exportation. L'approfondissement de l'intégration régionale est en fait le meilleur moyen de relâcher la contrainte de l'enclavement du Mali sur la création d'emplois.

- 133 Le but visé est la cohérence entre la politique de l'emploi et la politique commerciale. Dans le cadre de la PNE, il s'agit de mieux comprendre comment les initiatives de la politique commerciale et financière améliorent les possibilités de travail décent et comment aider les décideurs nationaux à concevoir des politiques qui optimisent les effets positifs du commerce international sur l'emploi.
- 134 Pour relever les défis énoncés ci-dessus, la PNE utilisera des outils développés par l'OIT et se basera sur une approche qui s'articule sur trois thèmes: (i) les effets du commerce sur l'emploi ; (ii) la cohérence entre la politique de l'emploi et la politique du commerce ; (iii) les politiques nationales pour améliorer les gains d'emplois créés par le commerce.
- 135 La conception des politiques commerciales et financières peut certes s'appuyer sur un vaste ensemble d'informations concernant les effets des options commerciales et financières sur le produit intérieur brut (PIB) d'un pays. Mais les indications concernant les effets de ces politiques sur les possibilités d'emploi sont quant à elles relativement rares.
- 136 Par conséquent, une part importante des activités concernant les effets de l'ouverture commerciale sur l'emploi, dans le cadre de la PNE, consistera dans des travaux de recherche et d'analyse. Ces travaux auront pour but de documenter et d'enrichir le débat sur les politiques. Des activités seront articulées sur les trois axes suivants:
- contribution aux mesures politiques relatives aux compétences pour les industries d'exportation traditionnelles et non traditionnelles, notamment en vue de progresser sur l'échelle de valeur ajoutée;
 - contribution en vue d'améliorer l'environnement propice aux entreprises et la capacité productive de celles-ci en vue de maximiser les gains d'emploi provenant du commerce international;
 - contribution en vue d'améliorer la diversification économique afin de réduire la vulnérabilité du marché du travail aux chocs externes.

6.2.5. *Emploi et politique de décentralisation : la dynamisation des économies locales*

- 137 Un des objectifs de la politique de décentralisation mise en œuvre par le Mali est la promotion du développement local et régional en s'appuyant sur les ressources, les initiatives et le savoir-faire des populations locales.
- 138 A cet objectif répond un enjeu spécifique : la dynamisation des économies locales ! Chaque collectivité territoriale constitue un espace d'initiatives ; un niveau de programmation, de réalisation des actions de développement et d'organisation de la gestion des services publics essentiels au développement local. Par ailleurs, la décentralisation est à même de favoriser une meilleure adéquation des programmes de développement et des besoins locaux, et une mobilisation plus spontanée des ressources. Cette dynamisation des économies locales s'articule autour de :
- la conception d'une approche de développement s'appuyant d'abord sur la capacité de mobilisation des ressources locales ;
 - la réintégration de la dimension spatiale dans l'approche de résolution des problèmes économiques et sociaux ;
 - une nouvelle répartition des compétences (pouvoirs de décision), des ressources (humaines et financières) et du patrimoine national entre l'Etat et les collectivités ;
 - la mise en place de nouvelles méthodes et règles de relation de partenariat entre les acteurs appuyant le développement local (notamment la coopération décentralisée).

139 La synergie entre la PNE et la politique de décentralisation sera recherchée à travers le développement des chaînes de valeur pour dynamiser les économies locales, la promotion des investissements à haute intensité de main-d'œuvre, la mise en œuvre de la LOA et de la LOSP, ainsi que du PROEDFPE, le programme d'action de la politique nationale de formation professionnelle, la formulation et la mise en œuvre des PDESC, qui seront alimentés par les schémas directeurs de la Formation Professionnelle et de l'emploi. Un autre instrument qui sera exploité est le CROCSAD et les CLOSAD aux niveaux régional (régions) et local (cercles).

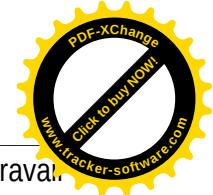
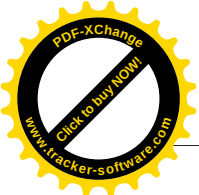
6.2.6. *Emploi et politique de formation professionnelle*

140 Le besoin d'adapter les qualifications et les compétences de la main d'œuvre à la demande des entreprises et autres acteurs économiques est la principale raison d'être des dispositifs de formation de la politique de l'emploi. Ce besoin concerne aussi bien le secteur formel que le secteur informel. Plus le degré d'adéquation entre les compétences et qualifications de la main d'œuvre et celles demandées sur le marché du travail est faible plus le besoin de formation est fort. L'existence d'un chômage structurel important est souvent considérée comme une indication de cette mauvaise adéquation entre l'offre et la demande de travail. Il y a une relation étroite entre les compétences acquises dans le système de formation initiale (type et niveau) et le besoin de dispositifs de formation dans le cadre de la politique de l'emploi.

141 Les périodes de forte croissance économique et de diversification économique sont généralement associées à des changements dans les compétences et qualifications demandées sur le marché du travail. L'adaptation continue du système de formation initiale est nécessaire pour répondre à cette dynamique et améliorer l'employabilité des sortants du système éducatif. A contrario, le manque d'adaptation, ou une adaptation lente et imparfaite, du système de formation initiale va se traduire par une demande de dispositifs de formation de la politique de l'emploi. Les dispositifs de formation de la politique de l'emploi servent en fait à combler le déficit d'adaptation du système de formation initiale. Les dispositifs de formation de la politique de l'emploi contribuent ainsi à compléter les compétences et qualifications des participants et à augmenter leurs chances d'obtenir un travail plus stable et mieux rémunéré. Au niveau plus macroéconomique, ces dispositifs permettent d'éviter des pénuries de main d'œuvre qualifiée dans certains métiers et branches d'activités et par là même prévenir l'apparition de tensions inflationnistes. Le rôle palliatif de la politique de l'emploi ne peut être qu'imparfait en raison des ressources humaines et matérielles limitées dont elle dispose et ne doit être que temporaire.

142 Le Mali connaît des taux de chômage élevés pour les sortants du système d'enseignement technique et professionnel. Les enquêtes EPAM pour 2004, 2007 et 2010 le confirment. Ces taux plus élevés que le taux de chômage moyen indiquent l'existence d'une mauvaise adéquation entre les compétences et qualifications acquises dans le système scolaire et celles demandées sur le marché du travail. Seule une proportion limitée des jeunes ont accès aux filières techniques et professionnelles de l'enseignement secondaire. Seuls 6,6 % des jeunes de 16-18 ans suivaient un tel cursus d'enseignement en 2008-2009. 5 % des 16-18 ans suivaient une formation pour l'obtention d'un brevet de technicien (BT) alors que 1,4 % des 16-18 ans suivaient une formation menant à un certificat d'aptitude professionnelle (CAP). La grande majorité de ces formations sont dispensées dans des écoles privées. La majorité des élèves de CAP suivent des formations tertiaires. Les jeunes filles sont surreprésentées dans ces formations.

143 Les faiblesses de l'enseignement technique et professionnel constituent un sujet de préoccupation au Mali. Son coût supérieur à celui des pays à niveau de développement équivalent, la mauvaise adéquation des compétences obtenues dans l'enseignement technique et professionnel aux besoins des entreprises et autres employeurs, la trop grande place donnée aux formations préparant à des métiers dans le secteur tertiaire, la faible importance de la filière agricole malgré la place dominante du secteur dans l'économie, des contenus de formation technique et professionnelle souvent obsolètes et une structure d'incitations



pour les écoles privées qui ne va pas dans le sens des compétences demandées sur le marché du travail sont les critiques les plus fréquentes¹⁵. Il est bon d'ajouter que les faiblesses de l'enseignement technique et professionnel ne sont pas le seul résultat des facteurs propres à cette filière d'enseignement. Elles reflètent aussi les faibles acquis de connaissance dans l'école fondamentale et le bas niveau d'un grand nombre d'élèves entrant dans le secondaire technique et professionnelle. En effet, les évaluations faites par le Ministère de l'Education Nationale indiquent que 87 % des élèves de sixième année sont en dessous du niveau de maîtrise souhaité en sciences, mathématiques et technologie et 72 % en dessous du niveau de maîtrise souhaité en langue et communication¹⁶. C'est parmi ces élèves que la majeure partie des élèves du secondaire technique et professionnelle sont recrutés.

144 Les décideurs publics maliens sont conscients des problèmes de l'enseignement technique et professionnel et du besoin de le réformer pour soutenir le processus de diversification de l'économie. C'est la raison pour laquelle le gouvernement malien a adopté une Politique Nationale de la Formation Professionnelle (PNFP) en juillet 2009¹⁷. Elle vise le développement des ressources humaines pour la productivité et la compétitivité. Elle prend en charge les besoins de formation des actifs des secteurs productifs, des agents des services de l'Etat et des Collectivités territoriales ainsi que l'insertion socio-économique des jeunes et des femmes.

145 Pour mettre en œuvre la PNFP le gouvernement a élaboré un plan d'action, le Programme Décennal de la Formation Professionnelle pour l'Emploi (PRODEFPE), adopté en Conseil des Ministres en décembre 2011. Le PRODEFPE est un domaine prioritaire du CSCR 2012-2017. Le programme cible « les travailleurs des secteurs productifs en activité, y compris en milieu rural, les finalistes CED, les sortants des CAF, CAFé, les diplômés en recherche d'emplois, les jeunes déscolarisés, les jeunes non orientés (après DEF ou Bac) ». Le PRODEFPE est un nouveau programme qui va être mis en œuvre parallèlement aux systèmes de formation technique et professionnelle existants dans l'enseignement secondaire comme supérieur. Il constitue maintenant la référence nationale en matière de formation technique et professionnelle. Il intègre l'ensemble des politiques, stratégies et programmes de développement sectoriels existants. Le PRODEFPE se veut un cadre fédérateur qui associe pour sa mise en œuvre l'ensemble des acteurs institutionnels (départements ministériels techniques, collectivités territoriales, organisations professionnelles et chambres consulaires), en misant sur la mise en place d'un partenariat fort et actif avec le secteur privé et en s'inscrivant dans le processus de décentralisation en cours.

146 Les effectifs des dispositifs d'apprentissage et de formation (continue, qualifiante et promotionnelle) envisagés par le PRODEFPE sont considérables. Ensemble ils représentent quelques 590 000 participants par an, qu'on peut comparer avec les 22 500 participants aux dispositifs de formation des structures du MEFP en 2009. Environ 90 % des personnes à former appartiennent à l'agriculture et au secteur de la pêche. Il reste quelques 59 000 places d'apprentissage et de formation pour les autres secteurs, soit plus du double du nombre de participants aux dispositifs mis en œuvre en 2009. Un objectif prioritaire du PRODEFPE est de renforcer les capacités de conception, de pilotage et de suivi des formations pour les métiers des filières économiques porteuses. Pas moins de 148 métiers en font partie. Un autre objectif central du PRODEFPE est la réhabilitation de centres et structures de formation existants et la création de huit nouveaux centres. La mise en œuvre du PRODEFPE s'inscrit dans le processus de décentralisation en cours en mettant l'accent sur le renforcement des capacités au niveau des collectivités territoriales.

¹⁵ Voir par exemple Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2011), p. 55-59, Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2011), et Banque Mondiale (2009).

¹⁶ Ministère de l'Education Nationale (2007), p. 33-48.

¹⁷ Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009a).

147 La PNE recherchera la synergie avec la PNFP et le PRODEFPE suivant les préoccupations ci-après :

- la réponse à la demande de qualifications par une offre pertinente et de qualité, afin d'assurer une adéquation de l'offre et de la demande de qualifications ;
- l'amélioration des compétences pour établir des capacités et des systèmes de connaissances favorisant et maintenant un processus durable de développement économique et social ;
- la collecte, la mise à jour et la diffusion des informations sur les besoins de qualifications présents et à venir et l'adaptation de l'offre, en temps voulu, de la formation professionnelle et entrepreneuriale ;
- le renforcement de la coordination entre le développement des compétences et les entreprises pour ajuster l'offre et la demande de qualifications.

148 Le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA) sera d'un apport considérable dans la recherche de cette synergie. Créé en 1997, sous forme d'Établissement Public à caractère Administratif (EPA), pour financer les activités de formation continue qualifiante et par apprentissage dans le secteur privé, structuré et non structuré, le FAFPA s'adresse aussi bien au secteur moderne qu'au secteur informel.

6.2.7. *Emploi et politique de l'éducation*

149 Le faible taux de scolarisation, la faible qualité et la non pertinence des formations constituent un obstacle majeur à l'employabilité des jeunes, au développement des entreprises et à l'emploi à court et à plus long terme au Mali. L'emploi et les perspectives d'emploi doivent aller de pair avec le développement des compétences. Les emplois existants sont non seulement souvent inoccupés à cause du manque de compétences.

150 Les employeurs dans les secteurs formel et informel se plaignent déjà de la difficulté à trouver des personnes avec les bonnes compétences, y compris les compétences techniques de base. Le taux de chômage des jeunes ayant terminé l'enseignement secondaire et en particulier des études post secondaires est plus élevés que la moyenne pointant du doigt, entre autres raisons, le problème de pertinence limitée d'un grand nombre de ces diplômes sur le marché du travail. Mais dans le même temps des études diagnostiques détaillées entreprises dans l'agriculture, l'élevage, l'agro-industrie, la construction et le tourisme¹⁸ montrent que les employeurs ont besoin de domaines et de compétences professionnels qui ne sont pas actuellement fournis. Certains d'entre eux seront de plus en plus nécessaires à l'avenir.

151 Les niveaux de compétences actuels ne semblent pas être suffisants ni pour migrer vers le secteur formel ni accroître la productivité et l'employabilité dans l'informel. Environ 75 % des jeunes de 15 à 34 ans ne fréquentant pas l'école sont analphabètes et les dernières enquêtes/consultations de la jeunesse soulignent également le manque important de compétences techniques, même les plus élémentaires, aggravé par de faibles capacités de Direction et de communication (selon les dires des jeunes eux-mêmes). Un défi critique pour le Mali est de soutenir le développement des compétences pour sa jeunesse nombreuse ne fréquentant pas l'école afin de soutenir l'employabilité et la productivité qui seront adaptées pour répondre aux lacunes de compétences généralisées.

152 Au niveau de l'enseignement post-primaire, le système souffre d'un manque de diversification et d'options. Plus de 90 % des élèves du secondaire sont inscrits dans la filière secondaire universitaire générale (collège et lycée), avec moins de 10% dans la filière de l'enseignement et de la formation technique et professionnelle. Le cursus académique secondaire général est souvent trop théorique et déconnecté du

¹⁸ Voir projet PRODEFPE.

lieu de travail, avec de faibles niveaux d'efficacité interne. Dans la même foulée, l'enseignement supérieur est aussi généralement de mauvaise qualité et ne correspond pas aux exigences du marché du travail. En particulier, le gros des inscriptions se concentre dans les sciences humaines pour lesquelles il n'y a pas de possibilités prometteuses d'emplois pour les diplômés, tandis que les disciplines techniques, scientifiques et d'ingénierie se caractérisent par la sous-scolarisation. Le manque de diversification du flux de l'éducation formelle et le manque de perspectives sur le marché du travail sont des facteurs déterminants de la décision d'abandon de l'école pour les jeunes¹⁹ du Mali. Des options limitées d'éducation et de formation informelles existent au niveau élémentaire et technique. L'EFTP, formel et non formel et les filières techniques tertiaires peuvent être une option potentiellement pertinente pour aborder l'employabilité des jeunes au Mali, compte tenu de la forte demande insatisfaite de compétences techniques dans certains secteurs clés à haute intensité de main-d'œuvre.

6.3. Renforcer les actions ciblées de promotion et de création d'emplois

153 Le renforcement des actions de promotion et de création d'emplois concerne notamment les activités génératrices d'emploi, telles que les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises, les grandes entreprises, les dispositifs d'auto-emploi et des dispositifs ciblés sur les femmes, jeunes, handicapés, etc.

6.3.1. Promouvoir l'emploi décent grâce à l'entrepreneuriat

154 Il s'agit de promouvoir l'auto emploi et l'entrepreneuriat créateur d'emplois pour accompagner le développement des secteurs porteurs de croissance notamment dans le secteur rural, l'artisanat, l'industrie et les services, commerce et autres. Ceci par une mise en œuvre de la Loi d'Orientation sur le Développement du Secteur Privé (LODSP), de la LOA, du Code des Investissements, des politiques sectorielles.

155 Les buts suivants sont visés: (i) développer la culture entrepreneuriale ; (ii) augmenter le taux entrepreneurial, soit le nombre d'entrepreneurs par rapport à la population ; (iii) accroître le taux de survie des entreprises ; (iv) faciliter la transmission des entreprises.

156 La stratégie entrepreneuriale pour les cinq années à venir concernera neuf axes d'intervention :

- promouvoir et renforcer la culture entrepreneuriale ;
- susciter et développer les pratiques d'essaimage avec les organisations faîtières (CNPM, CCIM, FNAM, etc.) ;
- favoriser la création d'entreprises technologiques innovantes avec la création des Fonds Nationaux de capital-risque et de Garantie ;
- développer et consolider les compétences entrepreneuriales ;
- améliorer les pratiques d'accompagnement et l'accessibilité au financement ;
- accroître et renforcer les réseaux d'affaires ;
- promouvoir l'engagement du milieu d'affaires et soutenir un réseau des mentors ;
- adapter les services à des besoins particuliers (jeunes, femmes, etc.) ;
- renforcer le réseau de services de soutien à la création d'entreprises et à l'entrepreneuriat.

6.3.2. Promouvoir l'auto-emploi et l'entrepreneuriat

157 L'emploi créé par les entreprises est globalement mal connu principalement du fait de l'inexistence de données spécifiques sur le secteur. Le recours aux agréments d'investissements ne permet pas non plus

¹⁹ Selon les consultations de la jeunesse qui ont lieu au cours de la préparation du projet (voir Annexe 3).

de situer l'impact d'emploi des investissements nouveaux, faute de suivi post agrément. Il est clair que l'on ne peut se satisfaire d'une telle situation au regard d'une appréciation correcte de l'évolution de l'emploi au titre de la création et du développement des entreprises.

158 On peut considérer qu'une étape importante a été franchie avec la création d'un département ministériel en chargé de la promotion de l'industrie et des investissements. Cette étape apparaît d'autant plus importante, qu'avec la création de ce Ministère, les choses ont bougé dans le sens d'une politique de promotion et d'un ensemble d'actions susceptibles de favoriser le développement des entreprises privées, et donc de l'emploi. Les nouveaux textes (LOA, LOSP, Code des investissements) ont défini l'entreprise selon sa taille : la Très Petite Entreprise (TPE), la PME et la Grande entreprise (GE). Ils ont permis de mieux préciser les concepts au regard du contexte national (qu'est-ce qu'une micro entreprise ? qu'est-ce qu'une PME au Mali ?). Cette délimitation a facilité l'élaboration d'actions mieux appropriées à ces différents types d'entreprises.

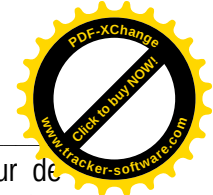
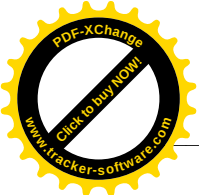
159 De façon générale, la TPE et la PE d'une part et la MGE d'autre part ont des exigences très différentes et appellent des types d'actions qui leur sont spécifiques. Aussi, plutôt que de multiplier les interventions qui risquent de se chevaucher, voire se neutraliser, il apparaît préférable de mieux concevoir les outils en fonction du type d'entreprise ciblée. De ce point de vue, la PNE suggère de :

- *d'abord clarifier les cibles : établir pour cela une catégorisation, aussi réaliste que possible, de ce qui est, la Très petite entreprise (TPE), la petite entreprise (PE), la moyenne entreprise (ME) la grande entreprise (GE) et cela au regard du contexte malien (la LOA, la LOSP et le Code des Investissements l'ont déjà fait) ;*
- *ensuite personnaliser les démarches d'intervention : les actions en faveur de ces différentes catégories d'entreprises n'obéissent pas aux mêmes approches et aux mêmes méthodes ; dégager, en prenant en compte les initiatives déjà à l'œuvre, et les besoins du développement entrepreneurial, une vision globale et dynamique de l'action à entreprendre et/ou à développer pour chacun des catégories d'entreprises. Chacune d'elles a besoin d'une « doctrine » d'intervention qui serve de guide à l'action des différents pôles de responsabilité, en associant à la formulation de cette vision les partenaires sociaux qui sont finalement les acteurs concrets ;*
- *clarifier et prolonger les interventions et modes d'action à l'intérieur du pays pour assurer une diffusion de l'effort de promotion sur l'ensemble du territoire, compte tenu du fait que l'implantation des structures existantes privilégie le District de Bamako ;*
- *dégager un mécanisme de rationalisation et de convergence des interventions des acteurs concernés pour éviter le foisonnement ou les duplications d'initiatives pouvant être concurrentes sur le terrain et donc pour éviter un gaspillage de ressources, de compétences et d'énergie.*

160 La démarche proposée par la PNE part du constat que les programmes d'appui à l'auto-emploi et à l'entrepreneuriat (éventuellement associés à des modules de formation) sont indispensables au vu du nombre très faible d'emplois créés par la fonction publique et les entreprises du secteur privé formel au Mali.

161 Un problème avec les programmes en cours concerne leur multiplication et le manque de suivi (et encore plus d'évaluation) qui font qu'il est difficile de se faire une idée de leur impact sur l'emploi. Une rationalisation et une spécialisation des agences d'exécution peuvent améliorer la visibilité des programmes et diminuer leurs coûts et les effets d'aubaine. Une approche prometteuse concerne les dispositifs d'appui à l'auto-emploi qui impliquent des GIE ou des coopératives. L'expérience montre que ces programmes diminuent significativement les risques de défaut de remboursement, ce qui augmente d'autant le nombre potentiels de bénéficiaires.

162 Le principe directeur est de multiplier les initiatives entrepreneuriales et les activités génératrices d'emplois en : (i) clarifiant les cibles du développement entrepreneurial à la faveur d'une coopération entre



les Ministères concernés, (ii) établissant une vision globale et dynamique de l'action en faveur de l'entrepreneuriat ; (iii) en organisant la complémentarité, les convergences, les synergies, et plus généralement l'efficacité des interventions en faveur de la promotion des entreprises; (iv) en soutenant la promotion et les activités des entreprises dans les régions.

163 Les instruments, qui peuvent y concourir sont nombreux. Sans être exhaustif, il s'agit de l'APEJ, de l'ANPE et du FARE, le FAFPA, l'API-Mali, l'APEX-Mali, le FDE, les nouveaux fonds d'appui (FNDA, FNG, FNI, etc.), le projet d'appui aux sources de la croissance qui comporte un vaste champ d'action, de l'entreprise, comme les activités de type industriel ou des domaines de MPE, comme l'artisanat ; le « programme intégré » centrée sur la promotion d'activités dans le domaine de la transformation, du conditionnement et de l'emballage des produits agro-pastoraux.

6.3.3. Développer la micro finance

164 Le Mali en est à sa troisième stratégie nationale 2008-2012 assortie d'un plan d'actions pour le développement de la micro finance. L'objectif est de disposer d'un secteur de la micro finance viable et pérenne, reposant sur des institutions professionnelles et performantes, agissant dans un environnement légal et réglementaire sécurisé, et ayant accès à des mécanismes financiers appropriés pour une offre de produits diversifiés et adaptés.

165 L'objectif de la stratégie nationale est d'améliorer l'accès aux services financiers pour une majorité des populations pauvres ou à faibles revenus et des TPE et des PME, sur l'ensemble du territoire national. Un autre objectif est le développement de produits adaptés et innovants pour des populations et zones géographiques bien ciblées.

166 La micro finance continuera à être développée afin de rapprocher les services offerts par les systèmes financiers décentralisés des bénéficiaires potentiels. En outre, le lien entre les systèmes financiers décentralisés (SFD) et le secteur bancaire et des assurances sera renforcé à travers le développement de la méso finance.

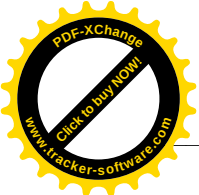
6.4. Renforcer les actions directes de promotion de l'emploi

6.4.1. Promouvoir l'emploi des jeunes

167 Les jeunes constituent la frange la plus importante de la population, en nombre ; tant au niveau de la population totale que de la population active. Pour la notion de jeune, la tranche d'âge 15-24 ans retenue par les Nations Unies ne correspond pas à la définition nationale qui élargit la tranche jusqu'à 40 ans.

168 A l'instar de la plupart des pays en développement, la population du Mali est majoritairement jeune. En effet, les personnes de moins de 15 ans, au nombre de sept millions, représentent environ 58 pour cent de la population totale. Si l'on retient le seuil de 25 ans, 68 pour cent de la population malienne peut être considérée comme jeune. Ces proportions font du Mali un des pays les plus « jeunes » au monde.

169 Le chômage est un phénomène qui touche fortement les jeunes. Les 15 à 24 ans représentent plus d'un chômeur sur trois, les jeunes femmes étant proportionnellement plus touchées que les jeunes hommes. Les primo-entrants et les chômeurs de longue durée (plus d'un an) sont surreprésentés parmi les jeunes au chômage. Le risque à craindre est la perte des compétences et de motivation. Les chômeurs instruits



sont de plus en plus nombreux (environ 300% de taux d'évolution en 5 ans) et accèdent difficilement à un premier emploi²⁰.

170 Plusieurs défis sont à relever en matière d'emploi des jeunes : (i) l'employabilité ; (ii) l'auto-emploi et l'entrepreneuriat, (iii) l'accès au marché du travail formel, (iv) l'accès au financement.

171 La faiblesse de l'employabilité des jeunes est en partie le résultat des faiblesses du système de formation initiale et de l'apprentissage. On constate un décalage entre le genre de qualifications demandées sur le marché du travail et celles issues du système de formation, avec comme conséquence un chômage important parmi les jeunes diplômés.

172 Une structure a été créée pour faire face au défi du chômage des jeunes, l'Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes : APEJ.

173 Créée par la Loi N° 03-31 AN/RM du 25 août 2003, l'Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes a pour mission de concourir à la création d'emplois pour les jeunes, hommes et femmes, en milieu rural et urbain, notamment en facilitant leur accès au marché du travail et au crédit. La stratégie d'intervention de l'Agence est fondée sur le partenariat État, secteur privé et bénéficiaire. Ce partenariat couvre tous les axes d'intervention de l'Agence. Il se traduit le plus souvent par la signature de convention fixant les droits et les obligations de chaque partenaire.

174 Les principaux axes d'intervention de l'APEJ sont : l'appui – conseil et information des jeunes ; l'appui à l'insertion des jeunes diplômés et non diplômés ; l'appui aux jeunes du monde rural ; l'appui à l'entrepreneuriat des jeunes ; l'appui aux collectivités locales et l'appui à l'accès des jeunes au crédit.

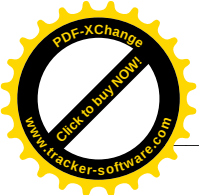
175 Les interventions de l'APEJ en direction des jeunes s'effectuent à travers le Fonds National pour l'Emploi des Jeunes (FNEJ) qui est composé de quatre guichets. Le premier guichet dénommé « Programmes de création d'emplois » est destiné à la prise en charge des programmes conçus et mis en œuvre par l'APEJ. Le deuxième guichet dénommé « Financement de projets » a pour objet la mise en place de lignes de crédit au sein des organismes de financement pour financer les investissements ou les fonds de roulement des entreprises créées par les jeunes. Le troisième guichet « Prêts participatifs » a pour objet de permettre aux jeunes promoteurs de constituer ou de renforcer leurs fonds propres et de bénéficier des crédits nécessaires à la réalisation de leur programme d'investissements. Le quatrième guichet dénommé « Fonds de garantie » a pour objet d'apporter aux organismes de financement l'aval du FNEJ pour couvrir les risques liés aux crédits à octroyer aux projets initiés par les jeunes. Les ressources du FNEJ proviennent de la Taxe Emploi Jeune (TEJ).

176 L'APEJ a exécuté un premier Programme Emploi Jeunes (PEJ I), qui comprenait quatre composantes : (i) « Renforcement de l'employabilité des jeunes » ; (ii) « Développement de l'entrepreneuriat des jeunes », (iii) « Emploi rural et les travaux à haute intensité de main-d'œuvre », (iv) « Accès des jeunes au crédit ». Le PEJ I a fait l'objet d'une évaluation²¹. Un PEJ II est en cours d'exécution.

177 Les défis majeurs que l'APEJ doit relever, c'est d'abord la pertinence de sa création. Ensuite, c'est de concevoir et de mettre en œuvre des projets ou programmes basés sur les trois P (Partenariat Public et Privé) et offrant aux jeunes de véritables possibilités d'emploi. Enfin, c'est de pouvoir contribuer à identifier des sources de financement et de mobiliser des ressources (publiques et privées en faveur de l'emploi des jeunes). Afin, de lui faire jouer un rôle efficient pour la promotion de l'emploi des jeunes et de faire face aux défis sus cités, un diagnostic de l'APEJ en prenant en compte les aspects statutaire et

²⁰ Direction Nationale de l'Emploi, rapport sur la mise à jour des effectifs des diplômés sans emploi du Mali (2010).

²¹ Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009b).



réglementaire, organisationnel et financier a été réalisé en octobre 2012 par Koni expertise et attendu d'être mis en œuvre.

6.4.2. *Promouvoir l'emploi des femmes*

178 La physionomie de l'emploi des femmes et sa spécificité lui confèrent une problématique différente de l'emploi masculin. Les femmes opèrent très majoritairement dans le secteur rural et dans le secteur informel. En effet, plus de 85% des femmes sont occupées dans le milieu rural. En milieu informel, elles sont, bien plus que les hommes, appelées à occuper des emplois précaires, très peu rémunérateurs et sans beaucoup d'avenir. De façon générale, les emplois occupés par des femmes sont des emplois peu qualifiés. Le problème de l'accès aux facteurs de production, en particulier de l'accès au crédit, constitue un autre facteur limitant de l'emploi des femmes et de l'auto emploi.

179 Au plan légal, l'égalité des hommes et des femmes est assurée et des dispositions de protection existent. Ainsi, la Loi N°92-020 du 23 septembre 1992 portant code du travail reconnaît l'égalité entre l'homme et la femme. Son article 4 dispose que « le droit de travail et à la formation est reconnu à chaque citoyen ». L'article 95 du code du travail dispose que « A conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs, quel que soit leur origine, leur sexe, leur âge et leur statut ». L'article 185 du code du travail interdit d'employer les femmes et les enfants à des travaux excédant leur force. L'article 186 interdit le travail de nuit des femmes et des enfants dans l'industrie. Les conventions de l'OIT concernant les femmes ont été signées par le Mali. Toutefois, dans la vie économique réelle, en particulier dans l'accès à l'emploi, il y a encore beaucoup à faire pour se rapprocher de l'équité.

180 Cela étant, les autorités se préoccupent largement de corriger les inégalités de genre, avec l'appui de nombreuses associations et ONG. Différents projets ont vu le jour et de nombreuses actions sont menées par le Département chargé de la promotion féminine. Dans le cadre du système financier décentralisé, il y a des actions ciblées sur les femmes. Mais, il reste des inégalités de genre devant l'emploi, qui devient de plus en plus actuel en raison de l'augmentation du taux d'activité des femmes, en partie en raison des progrès dans la scolarisation des filles.

181 Afin de réduire ces inégalités qui constituent une entrave au développement socio-économique du pays, le Gouvernement a adopté une politique nationale de genre qui visent à réduire le taux d'analphabétisme des femmes, à leur faciliter l'accès à des emplois plus qualifiés et à lutter contre la pauvreté des femmes. La politique doit servir de cadre de référence en matière de développement dans tous les secteurs.

182 A travers le domaine d'intervention prioritaire numéro trois «Insertion des femmes dans les circuits productifs et leur autonomisation» de son plan d'action triennal, la politique nationale de genre répond à la préoccupation de la politique nationale de l'emploi, à travers trois effets :

- «Meilleur équilibre dans l'accès des femmes et des hommes dans les emplois de l'administration publique et du secteur privé » ;
- «Amélioration de la rentabilité du travail des femmes rurales actives dans les secteurs productifs clés (agriculture, élevage, pêche) »
- «Amélioration de la rentabilité des opérations économiques des femmes œuvrant dans le secteur informel et dans l'entrepreneuriat »

183 La politique nationale de l'emploi va contribuer, en synergie avec les politiques sectorielles sus citées, dans les domaines suivants, à :

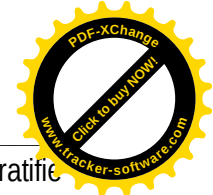
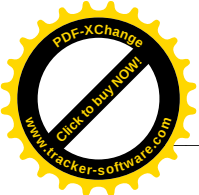
- Développement rural
 - renforcer les capacités organisationnelles et groupements professionnels des femmes dans les domaines agro-sylvo-pastoraux ;
 - faciliter l'accès des femmes aux techniques modernes de conservation et transformation des produits agro-sylvo-pastoraux.
- Industrie
 - appuyer les femmes pour faire évoluer les micro-activités de transformation vers de véritables unités disposant d'un label de qualité et accédant à des marchés (national et mondial);
 - participer à la mise en œuvre de tout programme de développement d'unités de transformation de produits agro-alimentaires labellisés, gérés et exploités par les femmes.
- Artisanat
 - promouvoir la productivité et la compétitivité des entreprises artisanales détenues ou créées par des femmes.
 - améliorer l'environnement institutionnel, juridique et organisationnel des entreprises artisanales.
- Commerce
 - promouvoir l'emploi des femmes et renforcer leurs capacités entrepreneuriales
 - formuler les plans d'affaires des femmes entrepreneurs,
 - renforcer les capacités techniques et de gestion des femmes entrepreneurs et les appuyer dans la formalisation de leurs activités ;
 - améliorer l'accès au crédit, en soutenant le Fonds d'Appui à l'Autonomisation de la Femme et à l'Epanouissement de l'Enfant (FAFE)²² par le biais de partenariat avec des structures comme la DNE, la DNFP, l'ANPE, l'APEJ, le FAFPA, le FARE, etc.
- Micro finance
 - faciliter l'accès des femmes aux services financiers grâce à une offre adaptée aux milieux urbain et rural, aux AGR et aux PME par le biais de partenariat entre le Fonds d'Appui à l'Autonomisation de la Femme et à l'Epanouissement de l'Enfant (FAFE) et les structures comme l'APEJ qui dispose du FNEJ, le FAFPA, le FARE, etc.
- Formation professionnelle
 - développer et diversifier les programmes de formation pour les centres d'apprentissage féminins ;
 - mettre en place des mesures incitatives en faveur des filles pour l'accès à la formation professionnelle dans les filières industrielles ;
 - améliorer l'accès des filles aux diverses formations techniques et professionnelles et aux carrières scientifiques.

6.4.3. Les actions en faveur d'autres catégories sociales

A. Le travail des enfants et l'emploi

184 Accroître la vigilance pour l'élimination et la prévention d'une croissance des formes de travail forcé, de travail des enfants, de trafic d'êtres humains et de discrimination au travail est une des priorités des

²² Le Fonds d'Appui à l'Autonomisation de la Femme et à l'Epanouissement de l'Enfant (FAFE) est composé de trois programmes qui fonctionneront sous forme de guichet. Il s'agit du financement des actions de (i) développement de l'Entrepreneuriat Féminin pour consolider la participation des femmes au développement ; (ii) renforcement du leadership féminin et de la participation politique des femmes au Mali ; (iii) réinsertion socioéconomique des enfants en situation difficile.



politiques publiques. Ainsi, pour renforcer le respect de l'interdiction du travail des enfants, le Mali a ratifié les deux conventions de l'OIT [la convention n° 182 concernant les pires formes de travail des enfants (2000) et la convention n° 138 concernant l'âge d'admission à l'emploi (2002)]²³. Par ailleurs, le pays s'est doté d'une liste des travaux dangereux, en conformité avec la mise en œuvre de la Convention 182 et de la Recommandation 190.

185 Le Mali possède aujourd'hui une information sur les caractéristiques, la nature, l'ampleur et les raisons favorisant le travail des enfants, les conditions de travail et leurs conséquences sur la santé, l'éducation et le développement normal des enfants travailleurs. La création récente par le ministère chargé du travail de la Cellule nationale de lutte contre le travail des enfants (CNLTE) devait permettre de pérenniser les acquis du programme de lutte contre le travail des enfants. En effet, grâce aux appuis du BIT, le Mali s'est aussi doté d'un Plan d'Action National pour l'Elimination du Travail des Enfants (PANETEM) 2011–2020.

186 L'objectif général du Plan d'Action National pour l'Elimination du Travail des Enfants au Mali (PANETEM) est l'éradication de toutes formes de travail non autorisée des enfants au Mali durant la période 2011–2020. Le PANETEM sera mis en œuvre en deux phases : (i) Elimination des pires formes de travail des enfants de 2010 à 2015 ; (ii) Interdiction des travaux dangereux de 2016 à 2020.

187 Les objectifs spécifiques du PANETEM sont :

- renforcer le cadre juridique, réglementaire et institutionnel sur l'exploitation du travail des enfants ;
- mettre en œuvre des actions d'information, de communication et de mobilisation sociale contre l'exploitation économique du travail des enfants ;
- retirer les enfants victimes d'exploitation dans chacun des secteurs ciblés, à travers des actions d'identification, de réalisation d'infrastructures d'accueil et de renforcement des capacités des acteurs ;
- réinsérer les enfants retirés dans un processus socio – économique viable, à travers des actions d'éducation, de formation professionnelle, d'appui à l'installation et de renforcement des capacités des acteurs ;
- améliorer les revenus des parents d'enfants victimes ou à risque à travers la promotion d'activités génératrices de revenus.

188 Sa mise en œuvre devrait permettre de cibler et d'éradiquer les pires formes de travail des enfants et favoriser le travail décent.

B. L'emploi des personnes handicapées

189 L'approche du handicap est basée sur les droits humains au travail, afin de rendre l'emploi accessible aux personnes handicapées. La démarche de la PNE est basée sur le partenariat avec des organisations locales et internationales et vise le développement et le renforcement des initiatives locales afin que l'emploi d'une personne handicapée soit un facteur d'enrichissement pour la communauté, un puissant levier de reconstruction individuelle, un facteur d'épanouissement, d'autonomie et d'intégration sociale.

190 L'Etat et ses partenaires ont établi un plan d'action définissant les axes stratégiques d'action nationale, notamment la formation et l'emploi : i) la formation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, ii) l'insertion dans les programmes de formation professionnelle ordinaire, iii) l'amélioration de l'accessibilité des centres de formation et des postes de travail, iv) la lutte contre la pauvreté par la mise en œuvre de projets générateurs de revenus et fonds de garantie pour les prêts accordés aux personnes handicapées.

²³ Avec l'appui de l'OIT, plusieurs projets ont été mis en œuvre et poursuivis pour renforcer la lutte contre le travail des enfants.

C. Les migrations et l'emploi

191 Il ressort du profil migratoire du Mali, que de par sa position géographique, ses conditions écologiques et environnementales, son histoire et sa culture, le pays est traditionnellement une terre d'émigration. Jusqu'à une date relativement récente, le Mali ne disposait pas à proprement parler d'une politique d'émigration. Il résulte aussi d'études que les maliens de l'extérieur participent de façon considérable à l'économie du pays. Les transferts de la diaspora malienne constatée par la BCEAO- Mali, s'élevaient à 174 milliards de FCFA. Ce montant est supérieur aux dons de la coopération internationale publique à l'Etat qui s'élevaient à 171,5 milliards en 2009. A ces montants constatés par la BCEAO, s'ajoutent les montants des transferts ne transitant pas par l'appareil bancaire²⁴.

192 Au regard de l'importance de la migration pour l'économie du pays, la politique de l'emploi se fixe comme buts :

- le renforcement institutionnel et l'amélioration des mécanismes d'intermédiation sur le marché du travail et une meilleure gestion des flux migratoires : amélioration de l'intermédiation sur le marché du travail (renforcement des services publics de l'emploi, déploiement d'une base de données pour faciliter l'adéquation entre offre et demande d'emploi aux niveaux national et international) ;
- l'amélioration du système de formation professionnelle pour assurer une réponse plus adéquate à la demande de main d'œuvre sur le marché national et international ;
- l'appui à un système de réintégration et de réinsertion des migrants en vue de maximiser les bénéfices de la migration tant pour les sociétés d'origine et de destination que pour les travailleurs migrants eux-mêmes.

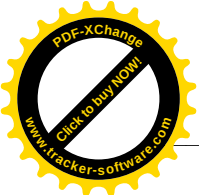
193 Elle contribuera à la mise en œuvre de la politique nationale relative à la migration par les mesures suivantes :

- renforcer la coopération internationale pour protéger les droits des travailleurs migrants et, le cas échéant, de régulariser leur statut;
- renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et le dialogue social à l'égard des travailleurs migrants;
- soutenir l'utilisation productive des envois de fonds des migrants;
- faciliter une réintégration socio professionnelle productive des migrants de retour notamment à l'aide de programmes d'éducation financière.
- mettre en valeur les travailleurs hautement qualifiés dans le cadre du TOKTEN et autres programmes de coopération bilatérale ou multilatérale ;
- améliorer la collecte de statistiques sur la migration internationale du travail.

D. La promotion de l'emploi par l'approche « Haute Intensité de Main d'œuvre »

194 Les activités HIMO peuvent jouer un rôle important dans la politique nationale de l'emploi et vont devenir un instrument privilégié de la stratégie pour la réduction de la pauvreté pour la période 2012-2017. Les activités HIMO sont des travaux d'utilité collective entrepris pendant un temps limité en échange d'une rémunération. L'objectif affirmé varie selon les dispositifs et les pays. Il peut aussi changer au cours du temps. On dénombre six sortes d'objectifs : une réponse à un choc temporaire négatif (sécheresse, inondations ou autres), des activités pour occuper la main d'œuvre pendant la saison creuse, un tremplin (une passerelle) vers l'auto-emploi, une aide à l'insertion sur le marché du travail, un filet de sécurité (une forme d'assurance) et la lutte contre la pauvreté. Ces objectifs ne s'excluent pas les uns les autres et il est

²⁴ Une étude de la BAD en janvier 2008, estime à 300 milliards le montant total reçus par le Mali dont 73% transiteraient par des canaux dits « informels ».



courant de trouver des activités HIMO avec plusieurs objectifs concomitants, comme la lutte contre la pauvreté et un tremplin vers l'emploi.

- 195 La composition des travaux HIMO diffère selon le niveau de développement du pays. Dans les pays à faible revenu, l'objectif de lutte contre la pauvreté est le plus fréquent, suivi par ordre d'importance par ceux d'occupation saisonnière, de filet de sécurité, de passerelle vers l'auto-emploi et de réponse à un choc temporaire. On peut aussi observer des différences dans l'espace. En Afrique subsaharienne, par exemple, quelques 90 % des travaux HIMO visent à réduire le sous-emploi saisonnier et la pauvreté (à proportion égale).
- 196 La priorité donnée à la lutte contre la pauvreté dans la politique économique du Mali en fait un instrument important de la politique de l'emploi. L'importance du sous-emploi agricole et le fait que neuf pauvres sur dix vivent en milieu rural justifient ce choix. Il existe déjà des travaux HIMO mais leur importance quantitative ne répond pas à l'étendue et à la répartition de la pauvreté dans l'espace, parce qu'il n'existe pas encore une politique et une stratégie nationales relatives aux investissements « HIMO ». Les initiatives connues sont des projets pilotes. Il est donc important d'avoir une politique et une stratégie nationales auxquelles sera adossé un programme « HIMO » afin de mieux cibler les populations pauvres en milieux rural et urbain, de mettre l'accent sur la création d'actifs à même de soutenir la croissance économique future. Le réchauffement climatique et ses conséquences en termes de baisse et d'irrégularité des précipitations justifient le développement d'activités HIMO à même d'augmenter la productivité agricole et la résilience des ménages ruraux (travaux de construction de digues de retenue d'eau, travaux d'irrigation, travaux de reboisement, travaux de remise en valeur des terres, etc.).
- 197 L'approche dite à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) par opposition à la méthode à haute intensité d'équipement (HIEQ) présente à ce niveau des avantages comparatifs significatifs en terme d'emplois, de réduction de coût de réalisation des infrastructures et d'économie en devises. Les travaux HIMO doivent s'appliquer dans le cas où cette approche est techniquement possible et économiquement rentable. L'approche HIMO se justifie davantage dans un pays comme le Mali où la main d'œuvre est abondante, relativement bon marché et disponible, en particulier dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté, de promotion du secteur privé local, et d'appui à la décentralisation et au développement local. L'approche préconisée par la PNE se définit autour de trois niveaux d'intervention :
- le niveau macro pour infléchir les choix d'investissement aptes à créer des emplois et assurer le développement économique²⁵ ;
 - au niveau méso pour renforcer les capacités d'intervention du secteur privé local et améliorer leurs conditions de travail ;
 - au niveau micro des collectivités locales et associations communautaires pour renforcer le processus d'organisation, de négociation et de partenariat entre les divers acteurs du développement local. Il s'agit pour ce dernier niveau d'intervention de renforcer les capacités locales en matière de maîtrise d'ouvrage et de définir les relations de partenariat entre les collectivités (régions, communes) et les organisations de base dans le cadre de contrats communautaires.
- 198 La formation est une dimension essentielle de l'approche HIMO. Elle doit constituer une offre globale comprenant les cours théoriques sur des matières techniques et de gestion et l'acquisition de petits matériels et équipements de base au bénéfice des associations et opérateurs formés. L'utilisation des chantiers école comme formule pédagogique doit illustrer le caractère pratique et théorique de la formation aux techniques HIMO. En raison de la nouveauté des matières enseignées par rapport à celles de la formation traditionnelle, l'on peut dire que les chantiers école constituent le moyen le plus

²⁵ Cf. le lien des politiques transversales avec l'emploi.

convaincant d'expérimenter des schémas d'organisation des chantiers HIMO et de proposer de nouvelles options technologiques qui pourront être répliquées et pérennisées.

- 199 Afin de permettre aux TPE/PME nationales d'accéder aux marchés HIMO, des efforts doivent être entrepris au niveau des maîtres d'ouvrages. Les réformes à mener doivent viser notamment : l'accès de ces MPME aux marchés des travaux, la réduction des délais de paiement des factures, la restitution rapide des cautions de soumission et l'allégement des critères techniques et administratives de pré qualification en faveur des TPE/PME par la constitution anticipée des dossiers administratifs. Le paiement rapide des MPME est une condition de l'application de l'approche HIMO. Le mauvais traitement de cette question est susceptible de remettre en cause ou de freiner l'avancement d'un projet HIMO.
- 200 L'élaboration des dossiers d'appels d'offres (DAO) offre la possibilité aux bureaux d'études aux consultants de proposer l'approche à haute intensité de main d'œuvre comme option technologique à privilégier dans les travaux publics ou communautaires. Ils peuvent inclure dans les DAO des dispositions concernant l'utilisation des matériaux locaux, la promotion de l'emploi, la formation des TPE/PME, la prise en charge de l'entretien par les bénéficiaires des travaux.
- 201 Pour assurer un impact visible des investissements sur l'emploi, il convient d'institutionnaliser le lien entre l'emploi et les investissements par l'adoption d'une politique ou d'une législation appropriée (adoption d'arrêtés ou de décrets, document de politique assorti d'un plan d'actions ou tout autre document de cette nature).

E. L'appui au secteur informel

- 202 Le secteur informel au Mali s'organise autour des petites activités de transformation, de services et de commerce. Il induit des effets appréciables en termes d'intégration économique et de régulation sociale. Ses activités contribuent à la production nationale, à l'emploi, à la distribution des revenus, si modestes soient-ils, ainsi qu'à la formation des jeunes et à la satisfaction des besoins de la population. Les obstacles auxquels ce secteur continue à faire face pour réaliser leur potentiel productif peuvent ainsi se regrouper en quatre grandes catégories :
- une série de carences résultant d'une faible dotation de facteurs de production et une faible productivité du travail;
 - des contraintes résultant des inégalités d'accès aux ressources productives (compétences techniques et services financiers notamment) à l'information, aux marchés organisés, aux infrastructures et services publics ;
 - l'exclusion des structures institutionnelles qui assurent la reconnaissance, la protection juridique et sociale;
 - l'isolement et le manque d'organisation des petits producteurs se traduisant par une absence de capacités de négociation face au système institutionnel et aux règles de jeu dictées par le marché.
- 203 Bien qu'il subisse de nombreuses contraintes, le secteur informel malien recèle de nombreux atouts, notamment une plus grande flexibilité de création d'emplois, l'implantation d'unités du secteur informel sur tout le territoire qui lui confère une importance stratégique dans le processus de décentralisation.
- 204 Pour permettre aux opérateurs du secteur informel d'accroître leur productivité et d'améliorer leurs conditions de travail, la PNE contribuera dans le cadre de programmes ciblés et en synergie avec les politiques sectorielles (industrie, artisanat, formation professionnelle par exemple), à l'instar de celui des commerçants détaillants, à :

- la connaissance des emplois de ce secteur et de ses caractéristiques de production ;
- l'amélioration du potentiel productif (élargissement des marchés pour les petits producteurs ; accès aux services financiers ; amélioration des services et de l'infrastructure ; mise en valeur des ressources humaines) ;
- l'organisation des producteurs et des travailleurs ;
- l'amélioration de la capacité de négociation des travailleurs grâce à la formation de groupements susceptibles de les représenter au niveau institutionnel ;
- l'amélioration du cadre institutionnel et réglementaire (assouplissement des contraintes administratives, adaptation des règles fiscales, facilitation de l'application des normes de travail) ;
- l'amélioration du bien-être des acteurs du secteur informel par la mise en place des structures sociales appropriées pour un relèvement du niveau du bien être des acteurs du secteur informel.

6.5. Améliorer l'employabilité pour faciliter l'accès au marché du travail

205 En adoptant la PNFP et le PRODEFPE, les pouvoirs publics ont le souci de développer les aptitudes à l'emploi par l'amélioration des connaissances et des compétences, c'est-à-dire améliorer les aptitudes professionnelles en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement.

206 En effet, l'employabilité recouvre trois dimensions : (i) la capacité de s'insérer dans une entreprise qui a besoin de compétence ; (ii) la capacité de créer son propre emploi, grâce à des compétences acquises dans un métier ; (iii) la capacité d'être plus efficace et/ou plus productif dans un emploi. Les deux premiers aspects s'inscrivent dans la dynamique de promotion de l'emploi salarié et de l'auto-emploi tandis que le troisième se rapporte à l'amélioration de la productivité du travail.

207 Dans ces conditions, en termes d'action pour la Politique Nationale de l'Emploi, c'est de veiller à ce que le système national d'enseignement et de formation technique et professionnelle réponde à ces trois dimensions de la problématique de l'employabilité. Au-delà, le problème de fond du système d'enseignement et de formation technique et professionnelle auquel s'intéresse la Politique nationale de l'emploi est celui de son adéquation avec les besoins en qualifications des entreprises et autres acteurs économiques. A cet effet, le système, à travers la formation initiale, la formation continue, la formation à la carte ou l'apprentissage, doit remplir deux exigences :

- être accessible à tous, à la fois aux jeunes, aux femmes, aux personnes handicapées, aux chômeurs, aux analphabètes, aux déscolarisés, aux associations de personnes comme aux individus. Ce qui implique une structuration adaptée ;
- répondre à tous les besoins que les formes et les situations d'emplois requièrent : les métiers ruraux ou urbains, industriels ou commerciaux, les petits métiers, les différentes fonctions d'entreprise.

208 La Politique Nationale de l'Emploi visera à faire en sorte que le système de formation technique et professionnelle soit un levier clé de promotion de l'emploi, par :

- le renforcement des capacités du système de formation technique et professionnelle pour anticiper et répondre aux besoins de formation ;
- une meilleure maîtrise de la relation de l'emploi à la formation grâce à l'établissement d'une nomenclature des métiers ; des études prospectives pour identifier les besoins futurs en formation dans les secteurs porteurs ; une définition des objectifs de production du système de formation, en termes d'effectifs, de spécialités et de niveaux ; le rassemblement de l'information sur la production du système de formation technique et professionnelle, public et privé pour l'établissement d'un bilan annuel, exprimé en termes de niveau de qualification, de spécialités, de répartition par genre, de localisation et incluant tous types de formation : initiale, continue, apprentissage.

5.6. Améliorer la gouvernance du marché de l'emploi

209 La gouvernance est la façon dont toute unité sociale s'organise politiquement pour formuler et exécuter les politiques publiques ; identifier, prioriser et résoudre les problèmes publics ; allouer et gérer les ressources publiques. Le problème d'emploi et de la pauvreté est par excellence un phénomène social. Il est donc normal que la forme de gestion sociale l'affecte.

6.6.1. Renforcer l'organisation et le fonctionnement du marché de l'emploi

210 Par le renforcement de l'organisation et du fonctionnement du marché de l'emploi, la Politique Nationale de l'Emploi entend faire sienne les questions liées à la réglementation de l'emploi, à l'intermédiation sur le marché du travail et au principe du travail décent et ce, dans une démarche de dialogue inclusif élargi à l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale. Ces points de préoccupation influencent non seulement l'accès à l'emploi mais également sa qualité, toutes choses qui constituent des centres d'intérêt pour la Politique nationale de l'emploi.

6.6.1.1. Améliorer la gouvernance du marché de l'emploi

211 Il résulte de ces caractéristiques un épanouissement de la libre entreprise et l'existence d'un système de surveillance permettant d'éviter les mesures arbitraires et d'assurer une attitude responsable dans la gestion des ressources publiques. Ceci peut éloigner la mauvaise gestion, le détournement de deniers publics et la corruption ; toutes choses qui affectent les maigres ressources destinées à l'investissement, et partant, réduisent la croissance économique et la création d'emplois. Au regard de tout ce qui précède le Mali est aujourd'hui en pleine mutation institutionnelle, dont l'objectif ultime est la bonne Gouvernance politique et économique²⁶.

212 Quant à la gouvernance du marché de l'emploi, elle transite principalement par trois canaux : i) la réglementation du travail, ii) l'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi et iii) le système d'information sur l'emploi et la formation.

213 En ce qui concerne, la gouvernance et les droits de l'homme au travail, le Mali a ratifié toutes les Conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail. Il s'est également engagé à respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi les principes concernant les droits fondamentaux tels que la liberté d'association et la reconnaissance du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

A. Le cadre réglementaire

214 Le cadre réglementaire s'intéresse pour l'essentiel aux relations individuelles de travail, aux relations collectives de travail et aux règles de protection sociale au travail. Dans ces domaines, il régit l'ensemble des régulations, droits et obligations des partenaires sociaux dans le travail, ainsi que des procédures à respecter. En ce sens, le cadre réglementaire est parmi tant d'autres, un facteur qui influence la dynamique des initiatives et des activités du secteur privé, et qui détermine la productivité dans l'emploi, la qualité des emplois, l'équité de la gouvernance et la redistribution des richesses.

215 Le fonctionnement du marché du travail est essentiellement régit par le Code du travail adopté en septembre 1992 par la Loi. N° 92/020 du 23 septembre 1992. Le code du travail de 1992 a pour objectif la stabilité de l'emploi et la protection du travailleur contre les licenciements. Vu les mutations intervenues sur le marché du travail, ce code a aujourd'hui besoin de toilettage. Une relecture est en cours pour

²⁶ L'axe stratégique n° 3 du CSCR 2012-2017.

prendre en compte ces mutations. L'objectif général de la relecture est d'assurer la cohérence entre le code du travail et le développement du dispositif institutionnel en matière d'emploi et de formation professionnelle.

- 216 Le Mali a ratifié les huit conventions fondamentales de l'OIT sur les droits de l'homme, portant sur la liberté d'association et négociation collective ; l'élimination du travail forcé ou obligatoire ; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession et l'abolition du travail des enfants²⁷. Il s'efforce de les mettre en œuvre et de les intégrer dans son ordonnancement juridique (le Code du Travail dont la révision est en cours).

B. L'organisation de l'intermédiation de l'emploi²⁸

- 217 Les dispositifs d'intermédiation constituent le quatrième type de dispositifs de la politique de l'emploi. Leur objectif principal est de rapprocher la demande de l'offre de travail. Leur place dans la politique varie d'un pays à l'autre mais surtout en fonction du degré de développement économique. Dans les pays où le secteur informel joue un rôle dominant le nombre d'offres d'emplois vacants passant par les agences et bureaux de placement, publics ou privés, est peu important. Un développement économique rapide et une accélération du processus de diversification économique contribuent à augmenter le nombre d'emplois vacants et le rôle de l'intermédiation dans la politique de l'emploi. D'autres facteurs influent aussi sur le choix du secteur institutionnel, formel ou informel, et indirectement sur le nombre d'offres d'emplois des entreprises du secteur formel. Un exemple est le niveau des charges salariales et autres taxes payées par les entreprises. Un autre exemple concerne certaines dispositions de la législation du travail (comme la durée maximale des contrats à durée déterminée ou le niveau des indemnités de licenciements) qui peuvent inciter des entrepreneurs à choisir le secteur informel.

- 218 L'intermédiation est assurée au Mali par l'ANPE, l'institution étatique dont le cœur de métier est l'intermédiation de l'emploi sur le marché du travail, mais aussi par des Bureaux de Placements Payants (BPP) et les Entreprises Temporaires de Travail (ETT). Le rôle de l'ANPE est de collecter l'information sur les places vacantes, de rendre disponible l'information et d'aider les demandeurs d'emploi dans la recherche d'emploi (accompagnement individuel, conseils d'orientation, formation aux techniques de recherche d'emploi, etc.). Comme on l'a vu auparavant, l'ANPE a aussi la charge de programmes d'auto-emploi et de programmes de formation. La part de l'intermédiation dans les dispositifs de l'ANPE est relativement faible, au vu de la mission principale de l'agence. En effet, seuls 21 % des effectifs de l'ANPE occupent des tâches directement liées à l'intermédiation²⁹. Cela s'explique partiellement par la faiblesse du secteur privé formel d'où viennent la majeure partie des offres d'emplois vacants enregistrées par l'ANPE. Afin, de lui faire jouer un rôle plus important dans l'intermédiation, il convient de faire un diagnostic complet de l'institution prenant en compte les aspects statutaire et réglementaire, organisationnel et financier. Les activités d'intermédiation des bureaux de placement payants nécessitent aussi d'être mieux encadrées et suivies. A terme, il convient de construire une plate-forme de coopération entre la DNE et ces structures privées pour optimiser les opérations d'intermédiation de l'emploi.

C. L'amélioration du système d'information sur l'emploi et la formation

- 219 De façon générale, la situation de l'information sur l'emploi et le chômage est ambiguë, dans la mesure où l'on constate un certain nombre d'avancées avec, en parallèle, un déficit de données statistiques et d'études sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail.

- 220 En effet, on ne dispose que d'une connaissance imparfaite des caractéristiques de la demande comme de l'offre d'emploi. Seule une faible proportion des demandeurs d'emplois s'adresse au dispositif de

²⁷ Au total, il a ratifié vingt-huit conventions de l'OIT.

²⁸ Bourdet, Fofana et Traoré (2012).

²⁹ ANPE (2011), p. 5.

placement. Du côté de l'offre d'emplois vacants, on constate également qu'une part importante ne transite pas par le système de placement. Les données sur l'offre et la demande d'emploi concernent essentiellement le secteur moderne.

221 Au final, et malgré des acquis incontestables, l'information sur l'emploi reste à parfaire, en termes statistiques mais aussi en termes d'approche. Cette information n'est pas organisée en système structuré et continu. Des lacunes existent, dont certaines pourraient être comblées par des analyses et le traitement non statistique de l'information disponible.

222 Une autre priorité en termes d'information relative à l'emploi est la connaissance des flux de sorties du système de formation. C'est un instrument essentiel de connaissance des compétences professionnelles qui alimentent le marché de l'emploi. Le rapport annuel de mise à jour des effectifs des diplômés sans emplois de la DNE renseigne le nombre de primo demandeurs d'emploi détenteurs de diplômes, les taux d'absorption sur le marché de l'emploi et d'évolution des effectifs. Il reste à quantifier le stock existant et mesurer la pression des primo demandeurs sur le marché du travail.

223 On peut considérer qu'avec l'engagement des pouvoirs publics de créer un Observatoire National de l'Emploi et de la Formation (ONEF), ce problème sera en partie résolu. Un tel Observatoire va permettre de mieux connaître le fonctionnement du marché du travail mais également la transition formation-emploi. Les approches méthodologiques de cet observatoire devront être fondées en particulier sur le partenariat. Les principales missions de l'ONEF pourraient être de :

- fournir les informations nécessaires à la satisfaction des besoins des utilisateurs ;
- rendre disponible régulièrement et périodiquement des informations fiables sur l'emploi et le chômage, les créneaux porteurs en matière d'emploi ; les filières de formation porteuses ; l'efficacité externe des systèmes de formation etc.
- mettre à la disposition des utilisateurs des informations opérationnelles sur l'offre et la demande de formation professionnelle ;
- maîtriser l'environnement économique en termes d'anticipation des besoins d'information statistique des opérateurs économiques et des jeunes dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- faire des projections sur l'évolution de l'emploi en vue d'une adaptation efficace de l'appareil de formation professionnelle aux qualifications et compétences demandées sur le marché du travail.

224 Le défi le plus important qui attend l'ONEF est probablement l'extension de ses activités au niveau régional pour mieux cerner l'emploi local. Il faut noter que l'ONEF sera également impliqué dans les problèmes de formation à travers l'analyse et la réflexion touchant la relation de la formation à l'emploi. Le facteur limitant le plus apparent est celui des ressources, qui, si elles ne sont pas suffisantes, ne permettront pas de développer l'institution à la hauteur de toutes ses nouvelles tâches.

6.6.1.2. La promotion du travail décent

225 Le concept de travail décent auquel le Mali adhère dans le cadre de l'OIT est à la fois un instrument de développement, un moyen d'épanouissement des actifs et un facteur de réduction de la pauvreté.

226 En effet, ce concept, qui est au cœur du progrès économique et social, résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe divers éléments : possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, sécurité au travail et protection sociale pour les familles, amélioration des perspectives de développement personnel et d'intégration sociale, liberté d'exprimer ses préoccupations, de s'organiser et de participer à la prise de décisions qui influent sur sa vie, égalité des chances et de traitement pour l'ensemble des femmes et des hommes.

227 La Politique Nationale de l'Emploi devra intégrer les préoccupations liées au travail décent, respect du droit au travail, développement de la protection sociale et facilitation du dialogue social.

A. Le renforcement et l'amélioration du système administratif et judiciaire pour le contrôle de l'application de la législation du travail

228 Pour encourager le progrès vers le travail décent, le système administratif et judiciaire devrait revoir et renforcer les compétences de l'inspection du travail³⁰. Cela implique l'adaptation de son organisation et de sa méthode aux réalités économiques du pays, à l'évolution générale des conditions de travail, ainsi qu'à la mise à niveau des inspecteurs du travail. Aussi, la formation des élèves fonctionnaires du corps des administrateurs du travail et de la sécurité sociale doit prendre en compte l'acquisition de compétences dans le domaine de l'emploi.

B. Le renforcement de la protection sociale des producteurs et des groupes vulnérables

229 L'importance de la protection sociale pour la Politique Nationale de l'Emploi ne réside pas seulement dans les considérations du travail décent. Elle est aussi un facteur de productivité. C'est pourquoi, en la matière, l'action prioritaire du gouvernement a consisté en l'élargissement du système de protection sociale, d'une part, en renforçant les régimes formels et, d'autre part, en appuyant l'extension de la protection sociale vers les populations de l'économie informelle (assurance volontaire gérée par l'INPS) et du monde rural (les mutuelles de santé, les CESCO, etc.)

230 Les différentes réformes suscitées s'inscrivent dans le cadre de la Déclaration de Politique Nationale de Protection Sociale au Mali dont les axes sont : (i) l'extension des champs matériel et personnel d'application des systèmes de sécurité sociale ; (ii) le développement de l'aide et de l'action sociale ; (iii) le développement de la mutualité et des autres formes d'organisations basées sur la solidarité ; (iv) la protection spéciale de certaines catégories.

231 C'est sur la base de cette déclaration de politique qu'un plan d'action national d'extension de la protection sociale est mis en œuvre. La mise en place concomitante de l'AMO, de l'ANAM et le développement de la mutualité est l'option retenue par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux afin d'éviter une couverture sociale à plusieurs vitesses (fonctionnaires et travailleurs, secteurs informel et milieu agricole, indigents, etc.).

C. Le renforcement des actions de prévention du VIH/SIDA en milieu de travail

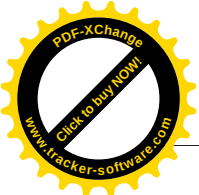
232 La Politique Nationale de l'Emploi va aussi prendre en considération le VIH/SIDA en raison de ses effets négatifs sur l'offre d'emploi et la productivité du travail.

233 Dans le cadre d'une synergie des actions, la PNE établira un lien avec les actions de la déclaration de politique nationale de lutte contre le VIH/SIDA. Les programmes d'action en matière de non-discrimination et de prévention contre le VIH/SIDA dans le monde du travail seront renforcés. Les actions seront étendues en milieu rural et dans le secteur informel.

6.6.2. La consolidation du dialogue social, source d'efficacité de la PNE

234 De 1998 à 2013, le Mali a connu des mutations économiques et sociales. Au niveau des acteurs économiques et sociaux, elles se sont traduites par l'émergence de nouvelles organisations faîtières au plan patronal et syndical. Par ailleurs les crises alimentaires, économiques et financières mondiales ont

³⁰ Cf. les nouveaux textes sur l'Administration du Travail, notamment le statut particulier de son personnel.



mis en exergue la nécessité d'un dialogue constructif et continu avec les différents acteurs de la vie économique et sociale.

235 Le dialogue social est un cadre approprié pour faire avancer trois piliers du travail décent : (i) l'accès à l'emploi productif, (ii) le respect des normes du travail et (iii) l'accès à la protection sociale. C'est un mécanisme efficace permettant de résoudre de manière concertée les problèmes concernant le travail et l'emploi. La Politique Nationale de l'Emploi accordera la plus grande importance au dialogue social en le favorisant et en le consolidant dans le cadre de la mise en œuvre (Cf. la Lettre circulaire N°0121/PM-CAB du 04 février 2009 du Premier Ministre pour faciliter le dialogue social au Mali).

236 Le renforcement et la consolidation du dialogue social dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi seront accompagnés par le renforcement des capacités des partenaires sociaux pour qu'ils deviennent des forces de propositions.

237 Par ailleurs, en collaboration avec les partenaires sociaux, le champ d'intervention du dialogue social sera étendu, aux organisations et associations du monde rural, aux regroupements d'artisans du secteur informel. La structuration du monde rural et le passage de l'informel vers le formel constituent aussi des enjeux du dialogue social. En effet, l'implication du secteur informel ainsi que l'identification des groupements de paysans et d'artisans dans le dialogue social a pour objectif de renforcer les liens entre les différents types d'entreprises (très petites, petites, moyennes et grandes entreprises), afin de mieux organiser les forces économiques et sociales dans la création et la promotion de conditions de travail décent.

VII. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE

7.1. Opportunités et contraintes

238 Le bilan de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, indique que de nombreuses initiatives ont été prises pour promouvoir l'emploi au cours des dix dernières années. De nombreux enseignements peuvent en être tirés ; en les mettant en évidence, ils peuvent être un atout pour la Politique Nationale de l'Emploi.

239 Parmi les facteurs pouvant insuffler un dynamisme à la Politique Nationale de l'Emploi, on peut retenir : i) toute la base de réflexion, d'orientation et de mesures et d'actions suggérée par le CSCRP, ii) les expériences acquises dans la mise en œuvre de différents programmes et projets ainsi que dans l'approche HIMO et dans la micro finance, iii) les études sectorielles et prospectives.

240 A l'opposé de ces éléments favorables à la mise en œuvre de la stratégie de l'emploi, des facteurs peuvent constituer une contrainte forte à sa réalisation. Il s'agit notamment du cadre institutionnel et réglementaire existant, ii) de la faible capacité humaine et matérielle des structures publiques chargées de la politique de l'emploi, iii) du système d'information, et iv) de la faible mobilisation des financements destinés aux programmes d'emploi.

7.2. Principes de mise en œuvre

241 La PNE sera mise en œuvre suivant six principes directeurs pour agir sur l'ensemble des contraintes et des leviers qui influent, directement ou indirectement sur l'emploi : (i) primauté, (ii) responsabilité, (iii) engagement et transparence, (iv) intégralité, (v) transversalité et convergence, (vi) équité.

242 La Politique Nationale de l'Emploi sera le cadre de référence et reflétera la primauté de l'emploi dans les objectifs des politiques nationales, transversales et sectorielles.



- 243 La Politique Nationale de l'Emploi sera un outil à la disposition des pouvoirs publics pour exercer le leadership politique de l'emploi par des impulsions concrètes, en promouvant les conditions propices à la création et au développement des entreprises, aux investissements, à la valorisation du capital humain et au fonctionnement efficient du marché du travail.
- 244 L'état déterminera clairement et publiquement, par périodes, les priorités, les objectifs et les moyens en termes quantitatifs pour la croissance et pour l'emploi, sur la base de la connaissance du volume et de la répartition actuels et futurs de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi.
- 245 La Politique Nationale de l'Emploi entend aborder la question de l'emploi de façon globale, sous tous ses aspects, dimensions et nuances, en recourant à l'ensemble des ressources de politiques économique, sociale et du marché du travail. Elle traitera simultanément des préoccupations liées à l'accroissement de la quantité des emplois qu'à l'amélioration de leur qualité, celles relatives à la création d'emplois et à leur préservation. En conséquence, elle s'intéressera à la fois aux politiques économiques et sociales pour la croissance qu'aux politiques spécifiques du marché du travail.
- 246 En effet, à travers la Politique Nationale de l'Emploi, il s'agit de stimuler la croissance économique dans le sens d'optimiser l'emploi, tout en influençant les sources et l'intensité de la croissance, les choix et les modes d'investissement, la formation de la main-d'œuvre. Ce mode d'intervention viendra en complément des interventions directes sur le marché du travail qui se focalisent sur l'emploi de catégories sociales spécifiques, ou pour rechercher davantage la productivité des emplois, pour susciter des vocations entrepreneuriales.
- 247 L'emploi traverse tout le champ de l'économie et du social et de l'action publique. Cette spécificité exige de la Politique Nationale de l'Emploi une approche d'intervention à large spectre pour associer tous les acteurs intéressés, chacun contribuant selon ses compétences, dans les limites de son cadre institutionnel ou conventionnel. La diversité des acteurs et la variété des modalités d'intervention qui en résulte, exige de la Politique Nationale de l'Emploi la coordination des efforts pour en garantir la cohérence et la convergence vers les objectifs à atteindre.
- 248 Au nom de l'équité dans l'accès à l'emploi, en plus de rechercher l'amplification des effets de la croissance sur l'emploi, la Politique Nationale de l'Emploi s'inscrit dans une démarche active qui se consacre à la création directe d'emplois, par des dispositifs ciblés sur les groupes marginalisés, en besoin d'emploi.

7.3. Plan de mise en œuvre

- 249 La politique nationale de l'emploi s'insère dans le processus du CSCR. Il sera élaboré un plan d'action opérationnel qui fera l'objet d'évaluation à mi-parcours.
- 250 La démarche à privilégier est l'approche programme pour mettre en exergue les liens qui existent entre la PNE et les différentes politiques qui concourent à la création d'emplois. La durée de mise en œuvre du PAO est de trois (3) ans et sa fin est confondue avec celle du CSCR 2012-2017 ; ceci pour faciliter son évaluation à mi-parcours et permettre sa prise en considération lors de la revue du CSCR, qui est un document itératif, et aussi lors de la révision de la Stratégie de Croissance Accélérée.

7.4. Hypothèses et risques pour la mise en œuvre

- 251 Les risques auxquels la PNE peut être confrontée, existent. On peut mettre en évidence à ce titre :

- L'appropriation insuffisante. Ce risque existe dans le cas où la démarche de médiatisation, de sensibilisation et d'implication est insuffisamment mise en œuvre ou tronquée ou déviée. Il appartient aux responsables du Département chargé de l'emploi d'y veiller.
- L'insuffisance de capacités. Il concerne tous les acteurs qui doivent avoir les capacités suffisantes d'action pour la mise en œuvre effective.
- La faiblesse de la mobilisation des ressources. Comme toute politique, la PNE a besoin de fonds pour être concrétisée, ce qui évidemment dépend des arbitrages budgétaires nationaux
- Le manque de rigueur dans le dispositif institutionnel et organisationnel. Des écarts par rapport à la démarche retenue, peut conduire à des distorsions, à des abandons d'objectifs, de résultats ou d'actions, voire à décourager les partenaires et donc à affaiblir la mise en œuvre de la politique.

252 La réussite de la PNE dépendra des facteurs suivants :

- la prise de conscience et l'internalisation de la transversalité du traitement des questions d'emploi ;
- la prise en compte par les acteurs de chaque politique transversale et sectorielle concernée de la primauté de l'impératif d'emploi, et donc de la nécessaire cohérence globale des dites politiques dans leur rapport à l'emploi ;
- une veille permanente sur la mise en œuvre de la politique, avec non seulement un suivi de ses avancées mais aussi un effort d'analyse et de réflexion constant pour, selon le cas et au moment opportun, la rectifier, la renforcer ou l'engager sur des pistes nouvelles plus à même d'atteindre les objectifs de création d'emplois. Et cela, sans oublier d'être à l'écoute des initiatives prises hors de la politique, mais qui ont une implication sur la politique ou l'emploi ;
- la capacité à organiser les convergences et les complémentarités dans la conception comme dans l'action concernant l'emploi, ce qui suppose adhésion, dialogue, concertation et coordination ; Plus que de coordination au sens propre, qui comporte une connotation d'autorité, il faut parler et pratiquer l'organisation de partenariats qui assurent la convergence et la complémentarité des actions pour l'emploi ;
- le dialogue social.

7.5. Le financement de la politique nationale de l'emploi

253 Le financement nécessaire à la mise en œuvre de la PNE sera mobilisé à partir des ressources nationales publiques et privées et éventuellement des contributions des PTF, notamment par le budget de l'État³¹ dans un Cadre de dépenses à moyen terme établi en lien avec les activités définies dans le Plan d'Action Opérationnel.

254 Les interventions ciblées de la PNE disposent déjà de sources de financement (taxe ANPE, TFP, TEJ), mêmes si, elles sont insuffisantes au vu des besoins. Dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, des financements sont mobilisés pour des actions qui ont des incidences directes ou indirectes sur la création d'emploi. C'est pour cette raison, qu'il est suggéré de préparer un Cadre de Dépenses à Moyen Terme-Budget-Programmes centrés sur l'emploi. Ce qui permettrait de mesurer réellement les efforts internes et externes en matière de promotion de l'emploi.

255 En effet, des dépenses publiques sont réalisées dans des secteurs (exemple : agriculture, infrastructures, promotion des PME, etc.) qui ont des incidences sur la politique de l'Emploi, qui fait partie de la politique économique du Gouvernement. L'exécution de ce CDMT centré sur l'emploi fera l'objet d'une Revue des dépenses publiques (RDP).

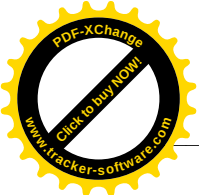
VIII. LE SUIVI-EVALUATION

256 La raison d'être d'un système de suivi/évaluation est de rendre possible la collecte d'une information fiable et l'analyse de cette information, afin de tirer les leçons des expériences passées ou en cours. Le système

³¹ Les taxes (TEJ et TFP) rapportent déjà environ 10 milliards FCFA, sans compter la taxe ANPE qui produit environ 2 milliards FCFA.

de suivi-évaluation doit permettre en rétroagissant sur la conception et la mise en œuvre des dispositifs de l'emploi, d'en corriger certaines faiblesses et d'en perfectionner le contenu. Ce processus de remise en cause et de correction est nécessaire, et se doit d'être fait de manière continue, afin d'atteindre les objectifs de l'intervention publique, dans notre cas l'accès à l'emploi pour les populations concernées. Le système de suivi-évaluation fonctionne en fait comme la prise de parole dans l'analyse à la Hirschman et incite les politiques publiques, non soumises à la discipline de marché et donc sans risques de défection, à améliorer leur efficacité.

- 257 Les études d'évaluation peuvent être réparties en trois grandes catégories: les évaluations à caractère général, les évaluations portant sur l'exécution (pour lesquelles le terme de suivi est communément utilisé) et les évaluations d'impact. L'objectif des évaluations à caractère général est de déterminer la pertinence des objectifs et de la démarche, mais également d'identifier les nouveaux problèmes le plus tôt possible. La fonction de ces évaluations à caractère général est de faciliter et d'accélérer la prise de décision. Le but du deuxième type d'évaluation, portant sur l'exécution, est de suivre dans le détail le processus de mise en œuvre d'un dispositif et de voir si cette mise en œuvre correspond aux objectifs déclarés du dispositif. Ce genre d'évaluation doit en outre déterminer si les administrations et autres structures en charge de la mise en œuvre le font de façon efficace. Souvent, les évaluations d'exécution consistent à suivre un projet en termes de coût, de nombre de participants, de genre d'activités, d'actifs créés, etc. Il peut s'agir aussi de suivre les participants pour connaître leur situation par rapport à l'emploi après un certain temps sans préjuger du rôle du dispositif dans cette situation. Les évaluations d'impact, enfin, visent à mesurer et évaluer les effets des activités en termes d'objectifs spécifiques (accès à l'emploi ou auto-emploi, sortie de pauvreté, revenus futurs des participants, etc.). Les évaluations d'impact essaient de répondre à des questions de nature causale en ce qu'elles essaient d'estimer les effets d'un dispositif par comparaison explicite avec ce qui se passerait sans dispositif. Ces évaluations nécessitent souvent la prise en compte de l'évaluation au stade même de la conception du dispositif, par exemple le choix aléatoire des participants.
- 258 Ces différents types d'évaluation sont complémentaires au sens où ils constituent les étapes nécessaires dans le processus d'identification d'un problème, de la conception d'une solution, de la mise en œuvre d'un dispositif et de l'évaluation de ses effets. La démarche idéale d'évaluation est circulaire en ce sens que les résultats des études d'évaluation doivent alimenter la reformulation du contenu du dispositif, soit en améliorant sa conception soit en motivant le choix de dispositifs alternatifs ou d'une combinaison de dispositifs mieux à même d'atteindre les objectifs que les décideurs publics se sont fixés. Les trois types d'évaluations sont indispensables à une bonne évaluation d'un programme d'activités. Ainsi, par exemple, une évaluation concomitante d'exécution (de suivi) est nécessaire pour déterminer si l'impact mitigé d'un dispositif résulte du dispositif lui-même ou d'une mise en œuvre défectueuse d'un dispositif potentiellement bon.
- 259 Le succès des dispositifs d'emploi au Mali requiert ces trois genres d'évaluation (il faut donc constituer une base de données rassemblant toute l'information collectée en matière d'emploi et de marché du travail). Une évaluation à caractère général est d'abord nécessaire pour bien montrer la pertinence des dispositifs dans le contexte malien et pour justifier la démarche empruntée. Ce genre d'évaluation, à la fois qualitative et quantitative, sert à cerner le problème de l'emploi et de la pauvreté au Mali et à voir comment les dispositifs peuvent contribuer à sa solution (de manière limitée, s'entend). L'évaluation d'ordre général est aussi nécessaire pour convaincre les décideurs publics maliens, la société civile, les partenaires au développement et les collectivités concernées du bien-fondé des dispositifs et ainsi conforter leur appropriation. Le présent travail appartient à ce premier genre d'évaluation.
- 260 Le deuxième genre d'évaluation a le caractère de suivi des dispositifs emploi. Son objectif est de mesurer les avancées dans la mise en œuvre des dispositifs à partir d'indicateurs sur le coût, le nombre, l'âge, le genre et le niveau d'éducation des participants, les actifs créés, les rémunérations, etc. Ce suivi peut-être toutefois amélioré en réfléchissant au choix et à la qualité des indicateurs les plus à même d'appréhender les avancées dans la mise en œuvre des dispositifs mais aussi de mener à bien des évaluations d'impact.

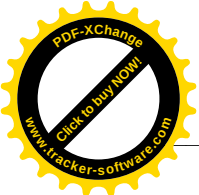


Il peut aussi être amélioré par le suivi des participants une fois le programme terminé et des comparaisons entre les régions ayant et n'ayant pas bénéficié des dispositifs. La décentralisation des dispositifs de l'emploi au Mali conduit à un fort besoin d'études d'exécution pour le même genre de dispositif en raison des marges de manœuvre des structures décentralisées dans le contenu et l'exécution des programmes.

- 261 Le troisième genre d'évaluation vise à estimer et évaluer les effets des dispositifs en termes d'objectifs spécifiques (accès à l'auto-emploi, chances d'échapper à la pauvreté pour les participants, augmentation des revenus des villageois suite à la construction d'une piste rurale dans le cadre d'un chantier HIMO, etc.). Ce genre d'évaluations demande plus de temps et des compétences techniques pas toujours disponibles dans l'administration. Cela étant, ces évaluations ne peuvent pas être faites de manière aussi régulière que le suivi mais à intervalles régulier, par exemple tous les trois ou quatre ans. Les évaluations d'impact demandent aussi une intervention au stade même de la conception du dispositif (par exemple par le choix aléatoire des participants) pour pouvoir produire des résultats fiables³². Le programme d'appui à l'auto-emploi pour lequel il est possible de comparer ce qu'il advient aux bénéficiaires comparé à un groupe avec les mêmes caractéristiques n'ayant pas participé au programme se prête particulièrement à ce genre d'exercice. Il en est de même des dispositifs de formation.
- 262 Le choix du cadre institutionnel et des acteurs du suivi/évaluation est important pour la fiabilité et la qualité des évaluations (améliorer les données sur l'emploi et le marché du travail). Il est aussi important pour la rapidité avec laquelle les résultats des évaluations remontent vers la structure de décision, ce qui devrait permettre dans un second temps le choix des dispositifs de l'emploi et l'amélioration de leur contenu (en termes de répartition géographique, de ciblage sur certaines catégories sociodémographiques, de choix des actifs à créer, etc.). la création d'un ONEF au Mali, peut faciliter l'évaluation des dispositifs de la Politique Nationale de l'Emploi.
- 263 Une première phase du suivi est nécessaire au niveau des structures et agences en charges des dispositifs de l'emploi. Ce travail est en partie fait dans les bilans annuels. L'information sur les dispositifs y est souvent parcellaire et un travail d'harmonisation est nécessaire pour améliorer la visibilité et la comparabilité des dispositifs. Une deuxième phase doit être de présenter une synthèse de tous les dispositifs au niveau du ministère en charge de la politique de l'emploi, le MEFP. Le MEFP dispose d'une Direction Nationale de l'Emploi (DNE) dont le rôle est justement le suivi des dispositifs de la politique de l'emploi. Son implication dans la deuxième phase du suivi est le meilleur moyen de faire remonter l'information sur les dispositifs vers les décideurs publics. La DNE est une structure légère aux capacités limitées. Il existe aussi un Observatoire de l'Emploi et de la Formation (OEF) qui, au vu de ses missions (le suivi de l'emploi et du fonctionnement du marché du travail), et sous réserve d'amélioration de ses capacités techniques, pourraient participer à la deuxième phase de synthèse annuelle des dispositifs. Impliquer dans le suivi un organisme indépendant est un gage d'impartialité³³. Une collaboration entre l'OEF et la DNE pour la production du suivi annuel de la politique de l'emploi permettrait d'améliorer le suivi des dispositifs et de renforcer la rétroaction sur les décideurs publics en charge de l'élaboration de la politique de l'emploi. Une condition sine qua non à sa réalisation est que les acteurs en charge de la mise en œuvre des dispositifs de l'emploi collectent et rapportent l'information harmonisée vers la structure et les acteurs en charge du suivi.
- 264 Pour ce qui est des évaluations d'impact, en raison des compétences techniques requises pour mener ce genre d'évaluation, il est préférable de se tourner vers les centres de recherche en économie, éventuellement en collaboration avec les experts de l'ONEF. C'est le meilleur moyen pour obtenir une évaluation indépendante des structures de décision, objective et de qualité. La création prévue d'un

³² Pour une présentation de ce genre d'évaluation, voir par exemple Duffo (2005).

³³ Le sommet des ministres en charge de l'emploi et de la formation professionnelle des pays de l'UEMOA du 12 mai 2011 recommande la « révision des statuts des Observatoires nationaux en vue de leur dynamisation et autonomisation » et « l'allocation des ressources nécessaires pour permettre aux Observatoires de jouer efficacement leur rôle ». Communiqué Final de la Conférence en charge de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de l'UEMOA, Bissau, 12 mai 2011.



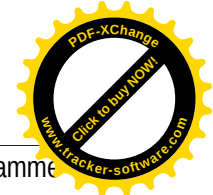
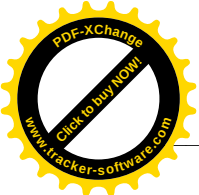
Observatoire de l'Emploi et de la Formation sous régional à Bamako peut aussi contribuer à améliorer les compétences pour la réalisation d'évaluations d'impact au Mali³⁴.

- 265 La création d'un Cadre Partenarial d'orientation et de Suivi de l'Emploi et de la Formation Professionnelle présidé par la Primature, dans la mise en œuvre des politiques et programmes du MEFP, améliore la gouvernance et les résultats atteints.

³⁴ Une autre décision du sommet des ministres en charge de l'emploi et de la formation professionnelle des pays de l'UEMOA du 12 mai 2011 concerne la création d'un Observatoire sous régional « en vue de promouvoir l'échange d'informations, d'analyses et des recherches comparatives sur l'emploi, la formation professionnelle et les tendances du marché du travail » (Communiqué Final de la Conférence en charge de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de l'UEMOA, Bissau, 12 mai 2011). Il est prévu que le siège de l'Observatoire sous régional sera à Bamako.

Bibliographie

1. ANPE (2011) Plan stratégique de développement ANPE Mali.
2. ANPE/DOEF (2011) Enquête Emploi Permanente Auprès des Ménages, EPAM 2010, premiers résultats, Version provisoire, Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Bamako.
3. Auer, P. ; Efendioglu, U. et Leschke, J. (2008) *Active labour market policies – Coping with the consequences of globalization*, International Labour Office, Geneva.
4. Banque Mondiale (2009) *Le développement des compétences pour la croissance économique et la compétitivité au Mali*, Département Développement Humain Région Afrique, Washington, D.C.
5. BIT (2008) Rapport d'évaluation à mi-parcours du Programme emploi-jeunes (PEJ) Bureau international du travail, Projet d'appui à la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté, BIT/APERP.
6. Bourdet, Y. (2011) *HIMO et lutte contre la pauvreté au Mali*, Asdi, Agence Suédoise de Coopération au Développement International.
7. Bourdet, Y. et Persson, I. (2001/2) Le système d'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en Suède, *Revue de l'IRES*, No. 36, p. 139-170.
8. Bourdet, Y. ; Doumbia, A.G. ; et Persson I. (2010) *Inégalités de genre, croissance et lutte contre la pauvreté au Mali*, Asdi, Agence Suédoise de Coopération au Développement International.
9. Bourdet, Y., Dabita, K. et Dembélé, A.S. (2011) Croissance, emploi et politiques de l'emploi, BIT.
10. Bourdet, Y., Fofana, M. et Traoré, M. (2012) Quelle politique de l'emploi pour le Mali ?, Direction Nationale de l'Emploi, MEFP.
11. Camara, Z., Fofana, M. et Macalou, B. (2011) Rapport d'évaluation de la politique nationale de l'emploi (PNE), rapport provisoire.
12. CSCRP (2012) Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, CSCRP 2012-2017, République du Mali.
13. Del Ninno, Carlo ; Subbarao, Kalanidhi ; Milazzo, Annamaria (2009) How to Make Public Works Work : A Review of Experiences, Social Protection and Labor, Discussion Paper no. 0905, The World Bank.
14. DNE (2010) Rapport de suivi administratif des programmes et projets de promotion d'emploi du MEFP.
15. DNE (2011) Rapport sur les créations d'emploi au Mali.
16. DNE (2012) Rapport sur la mise à jour de l'effectif des diplômés sans emploi au Mali.
17. Duflo, E. (2005) Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire, *Revue d'économie du développement*, vol. 19, no. 2, p. 185-226.
18. Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge and London.
19. INSTAT (2011a) Enquête par grappe à indicateurs multiples et de dépenses des ménages (MICS/ELIM) 2010, Résultats préliminaires du volet ELIM, Institut National de la Statistique.
20. INSTAT (2011b) Education et Alphabétisation, conditions de vie de la population et dépenses de consommation des ménages, Avril-Juin 2011, Enquête Modulaire et Permanente Auprès des Ménages (EMOP), Premier Passage, Institut National de la Statistique.
21. Kouyaté, S. et Lahaye, L. (2011) Evaluation prospective dans le domaine de la formation technique et professionnelle au Mali dans le secteur agricole, Agence Canadienne de Développement International.
22. Ministère de l'Education Nationale (2007) Evaluation du niveau d'acquisition en langue et communication (LC) et en sciences, mathématiques, et technologie (SMT) des élèves des classes de 2^{ème}, 4^{ème} et 6^{ème} années de l'enseignement fondamental, Centre National de l'Education, Division de la Recherche Pédagogique et de l'Evaluation, Bamako.
23. Ministère de l'Education Nationale et Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2007) Politique nationale de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.
24. Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2011) Le développement d'une approche qualité dans les établissements privés d'enseignement et de formation professionnelle, Rapport final, François Robert consultant, Projet d'Appui au Secteur Economique Privé (PASEP).
25. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009a) Politique Nationale de formation Professionnelle, Secrétariat Général.
26. Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Relations avec les Institutions (février 2013) La politique Nationale du Travail et son plan d'action opérationnel (2013-2015).



27. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009b) Rapport d'évaluation finale du Programme Emploi-Jeunes (PEJ), Rapport définitif, Secrétariat Général.
28. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2010a) Programme Emploi-Jeunes (PEJII) – Document-Cadre (2011-2015), version finale.
29. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2010b) Bilan des activités 2009 du MEFP et perspectives pour 2010, Secrétariat Général.
30. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2011) Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle l'Emploi, Secrétariat Général.
31. Ministère de l'Emploi, de la Fonction Publique et du Travail (1998) Document-Cadre de la Politique Nationale de l'Emploi, Bamako.
32. Ministère de l'Industrie et du Commerce (2004) Mali – Accroître et diversifier le commerce pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté : Une étude diagnostique pour l'intégration du commerce (EDIC).
33. Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (2010) Politique Nationale Genre du Mali (PNG-Mali).
34. Traoré, M. et Sissoko, Y. (2010) Les institutions du marché du travail face aux défis du développement : Le cas du Mali, Bureau International du Travail, Document de travail de l'emploi n° 65.