

**REOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
*Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana*

**MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES**

**SECRETARIAT GENERAL**

**DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES**

**DIRECTION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

**LA POLITIQUE  
NATIONALE  
DE L'EMPLOI**



## Table des matières

I.	La stratégie pour la promotion de la croissance et de l'emploi à Madagascar .....	4
1.1.	Cadre général de la promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté .....	4
1.1.1.	Le DSRP, un cadre de référence .....	4
1.1.2.	Lignes générales de la politique gouvernementale .....	5
1.2.	Les enjeux de la stratégie de promotion de l'emploi .....	6
1.2.1.	Ajustement structurel, libéralisation économique, croissance et emploi.....	6
1.2.2.	Dynamique démographique, pauvreté et .....	8
1.2.3.	Etat du marché de l'emploi.....	9
1.2.3.1.	Emploi rural .....	10
1.2.3.2.	Emploi moderne privé .....	11
1.2.3.3.	Emploi moderne public .....	12
1.2.3.4.	Emploi informel .....	15
1.2.3.5.	Emploi temporaire .....	16
1.2.4.	Groupes sociaux sensibles et monde du travail.....	17
1.2.5.	Dispositifs existants en matière d'information et d'observation sur l'emploi .....	18
1.2.6.	Mécanismes du dialogue social.....	21
II.	La politique nationale de l'emploi et les axes d'intervention prioritaires.....	22
2.1.	Les objectifs prioritaires de la PNE .....	22
2.2.	Les axes d'orientation stratégique de la PNE.....	26
2.2.1.	Axe d'orientation stratégique 1 : Vecteurs de l'emploi, valorisation de l'innovation technologique et espace de développement .....	26
2.2.1.1.	L'éducation et la formation professionnelle, un chaînon essentiel pour l'accès à l'emploi et un levier de professionnalisation .....	26
2.2.1.2.	L'information, l'observation et l'orientation, éléments-clés de la promotion de l'emploi.....	29
2.2.1.3.	Le développement des acquis techniques locaux pertinents, de l'innovation technologique et de promotion de la qualité .....	34
2.2.1.4.	La décentralisation, un espace de création d'emploi.....	35
2.2.2.	Axe d'orientation stratégique 2 : Système d'accès au développement des investissements et aux ressources productives pour la création d'emploi.....	36
2.2.2.1.	Le développement des entreprises modernes et des unités industrielles.....	37
2.2.2.2.	L'ancrage de l'approche HIMO dans le développement de l'emploi.....	40

2.2.2.3.	La micro et petite entreprise, creuset important en matière de création d'emploi .....	42
2.2.2.4.	Le soutien à l'émergence d'une économie rurale et créatrice d'emploi.....	44
2.2.2.5.	Des dispositifs de financement adaptés au développement de l'emploi .....	47
2.2.3.	Axe d'orientation stratégique 3 : Environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social de l'emploi .....	49
2.2.3.1.	La modernisation du droit des affaires .....	50
2.2.3.2.	Le dialogue social, source d'efficacité de la PNE .....	50
2.2.3.3.	L'indispensable amélioration du cadre social du travail.....	52
2.2.3.4.	La protection sociale des micro et petits producteurs et des groupes vulnérables .....	55
2.2.3.5.	La lutte contre le travail des enfants .....	59
III.	Les leviers d'accompagnement de la politique nationale de l'emploi .....	61
3.1.	Le système de financement de la PNE.....	59
3.2.	La mise en œuvre de la PNE par un programme actif et intégré .....	62
3.2.1.	La justification et la pertinence d'un Programme National de Soutien à l'Emploi .....	62
3.2.2.	Les objectifs, les principales composantes et les bénéficiaires-cible du PNSE .....	62
3.2.3.	La gouvernance de la PNE et le cadre institutionnel du PNSE.....	64
3.2.4.	Les ressources à mobiliser pour l'exécution du PNSE .....	67
3.3.	Les mécanismes de suivi et d'évaluation de la PNE .....	67
3.4.	Matrice des risques et facteurs majeurs de réussite de la PNE.....	68

A l'instar des pays en voie de développement, Madagascar adopte, à l'heure actuelle, une ligne politique et un programme socio-économique essentiellement basés sur la stratégie de réduction de la pauvreté.

Dans ce cadre, l'affranchissement de la pauvreté par le travail et l'emploi décent comme condition du développement économique forme le socle de la vision nationale en matière de la promotion de l'emploi. C'est la raison pour laquelle une politique de l'emploi viable et proactive s'avère indispensable.

Prenant conscience du caractère dialectique entre le développement des secteurs Education et Santé d'une part, et celui de l'Emploi d'autre part et constatant que les résultats positifs obtenus au niveau des premiers peuvent être amoindris voire annihilés par la déficience du second ;

Préoccupés par l'insuffisance de coordination des politiques économique et sociale et par le fait que la création d'emplois n'a pas toujours été considérée comme un objectif principal pour la croissance économique durable et équitable pour l'amélioration des conditions de vie de nos populations ;

Le document cadre de la PNE, fruit d'un long processus et résultante de la double logique « concertation – travail technique », présente et renferme :

- la stratégie pour la promotion de la croissance et de l'emploi à Madagascar, à travers, d'une part, l'exposé du cadre institutionnel et programmatique défini par le Gouvernement dans ses actions pour réduire la pauvreté, et, d'autre part, la détermination des enjeux de la promotion de l'emploi
- la présentation détaillée de la PNE et des axes d'intervention prioritaires y relatifs
- et, enfin, les leviers de mise en œuvre de la PNE.

## **I. LA STRATEGIE POUR LA PROMOTION DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI A MADAGASCAR**

La croissance est le fruit d'un processus économique long et complexe demandant la contribution active des forces économiques et sociales du pays.

La promotion de la croissance et de l'emploi nécessite des bases économiques qui incluent la mise en place d'un environnement propice, un appui conséquent au secteur productif et une orientation vers des activités rémunératrices et génératrices d'emploi.

### **1.1. Cadre général de la promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté**

#### **1.1.1. Le DSRP, un cadre de référence**

Depuis 1985, l'Etat malgache a engagé de réformes successives, sous l'impulsion des programmes d'ajustement structurel, pour rétablir les grands équilibres macro-économiques. Si le déficit des finances publiques a diminué, le poids de la dette est resté considérable, absorbant 130% des recettes fiscales en 1990.

Les réformes réalisées sont relatives aux secteurs budgétaire, monétaire et financier, à la privatisation des entreprises publiques et à la politique de change et des paiements. La libéralisation des transactions courantes, de la production et de la commercialisation des produits d'exportation a entraîné un boom du secteur du commerce et une relance de l'exportation des produits de rente.

Cependant, les effets pervers de la privatisation des entreprises publiques et des réformes du secteur monétaire et financier ont entraîné l'accentuation du licenciement massif des employés des sociétés publiques et para-publiques.

La poursuite du processus a été entravée à deux reprises par les crises socio-politiques de 1991 et 2002.

La relance de l'économie, la réalisation d'un plan de redressement convenu avec la communauté des bailleurs de fonds en 2002 et la définition d'une stratégie de réduction de la pauvreté sur le long terme constituent, à l'heure actuelle, les points-phare de la politique du Gouvernement.

La stratégie de réduction de la pauvreté renferme le cadrage des réformes institutionnelles et les politiques sectorielles à engager jusqu'en 2013, et ce dans le cadre de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés. En terme de vision, la stratégie, retenue dans le DSRP, compte ramener la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de la pauvreté à 34,2% à l'horizon 2013.

La stratégie de réduction de la pauvreté repose sur 3 grands axes complémentaires et convergents, à savoir : (i) restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée, (ii) susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie, (iii) susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie.

Les objectifs et résultats attendus des actions prioritaires afférentes aux 3 axes cités ci-dessus, pour la période 2003-2006, sont définis comme suit :

- augmentation du taux de croissance du PIB de 8 à 10% par an pour réduire de moitié l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2013
- augmentation du taux d'investissement de 20 à 25% sur la base du secteur privé
- atteinte du point d'achèvement en 2004 pour pouvoir négocier la réduction et l'effacement des dettes
- mise en œuvre de 15 programmes publics multisectoriels envisagés pour réaliser les objectifs, tirer la croissance à la hausse et infléchir la courbe de la pauvreté.

Le coût de l'ensemble du plan d'actions entrant dans le cadre de la lutte contre la pauvreté est évalué à 2,9 milliards de USD dont 1 milliard de USD reste encore à rechercher.

### **1.1.2. Lignes générales de la politique gouvernementale**

Conformément à la stratégie visant à susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère en charge de l'Emploi, focalise sa mission sur la promotion d'un environnement favorable à la création d'emplois et à l'amélioration de la qualité de vie, dans le cadre d'un marché de travail ouvert au dialogue social.

Cette mission se traduit par la définition des quatre objectifs principaux suivants :

- mettre en place une Politique Nationale de l'Emploi (PNE) pour mieux aider au bon fonctionnement du marché de travail et une Politique Nationale de la Protection Sociale (PNPS) garantissant les droits fondamentaux des partenaires sociaux
- renforcer le partenariat entre l'Etat, les travailleurs et les investisseurs pour le développement rapide, humain et durable
- assurer que les règles du marché de travail favorisent la compétitivité et l'emploi tout en protégeant les droits fondamentaux des travailleurs

- encourager l'engagement et la participation du patronat dans la réalisation des projets sociaux.

Une PNE élaborée et mise en œuvre prend en compte des enjeux tels : (i) l'ajustement structurel, libéralisation économique, croissance et emploi, (ii) la dynamique démographique, pauvreté et emploi, (iii) l'état du marché de travail, (iv) les groupes sociaux sensibles et monde du travail, (v) les dispositifs existants en matière d'information et d'observation sur l'emploi, (vi) les mécanismes du dialogue social.

## **1.2. Les enjeux de la stratégie de promotion de l'emploi**

La problématique de l'emploi est essentielle dans toute politique nationale. Une bonne politique de l'emploi élaborée et appliquée dans la politique globale équilibre le développement économique et social d'un pays.

Dans cette optique, il est indispensable de poser les problématiques et mettre en évidence les enjeux liés aux environnements et facteurs économiques et sociaux qui déterminent le cadre diversifié dans lequel doit se concevoir et se mettre en œuvre la PNE.

### **1.2.1. Ajustement structurel, libéralisation économique, croissance et emploi**

Les programmes d'ajustements structurels qui se sont succédés ont eu des effets mitigés, notamment en raison des crises politiques qui en ont altéré les résultats.

Madagascar possède un PIB évalué à 4,5 milliards de USD environ et un taux de croissance de 6% en 2001. Pendant la période 1997-2000, la croissance économique a été relativement élevée car elle a dépassé le niveau des années 80 et surpassé l'accroissement démographique, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Evolution des taux de croissance économique

	1988-1990	1991-1996	1997-2000
Taux de croissance économique	3,5	0,1	4,3
Taux de croissance du PIB/hab	0,7	-2,7	1,5
Taux de croissance démographique	2,8	2,8	2,8
Taux d'inflation	16	22,9	8,7

*Source : DSRP*

Durant les dernières années, les grands équilibres macro-économiques du pays se sont stabilisés, avec un taux de croissance annuel pour la période 1997-2000 de 4,3% et un taux d'inflation moyen de 8,3% pour la même période. La croissance est expliquée de manière globale par la performance dans les principaux secteurs d'activités : (i) le secteur primaire, plus particulièrement la production rizicole, a repris après avoir subi les dégâts cycloniques successifs, (ii) le secteur secondaire a bénéficié de l'expansion des entreprises franches, ainsi que des bonnes performances des industries manufacturières, (iii) le dynamisme des activités du secteur tertiaire s'est poursuivi notamment dans les branches BTP, Transport, Commerce, Banques, Assurances et TIC.

L'inflation n'a cessé de s'amplifier de 1990 à 1995, atteignant 45,1% en 1995. Elle est évaluée à 7,4% en 2001. En ce qui concerne la balance de paiement, les réserves extérieures officielles se sont accrues, passant de 14,4 semaines d'importation à fin 2001 contre 10,2 en 2000. Les recettes fiscales restent une des

principales faiblesses de l'économie car le taux de pression fiscale n'a été que de 9,6% en 2001 contre des taux supérieurs à 10% les années précédentes.

En dépit de l'évolution favorable de la conjoncture économique, les quelques performances macro-économiques citées ci-dessus ne sont pas ressenties par la majorité de la population car près de 70% des malgaches sont restés pauvres. En dehors des chocs internes et externes ayant rendu très vulnérable l'économie malgache, la crise 2002 a également entraîné la majorité de la population un peu plus dans la paupérisation vu qu'elle a engendré une baisse de la croissance correspondant à -12,7% (en terme de glissement).

Sur le front de l'emploi, les performances économiques n'ont pas pu juguler l'augmentation régulière du chômage. Le taux de chômage global est passé de 1,8% en 1993 à 3,6% en 2001. En constante augmentation, la province d'Antananarivo accuse le plus fort taux avec 6,5%, tandis que pour les autres, les chiffres varient entre 1% et moins de 3%. Toujours caractérisé par la tendance à la hausse, le chômage en milieu urbain est passé de 6,7% en 1993 à 12,8% en 2001 et touche beaucoup plus les jeunes, le milieu rural connaissant un taux se situant dans une moyenne de 2% environ.

Pour une analyse plus étendue, à partir des années 70 jusqu'à la fin des années 90, l'Etat était le premier pourvoyeur d'emplois. Les difficultés budgétaires ont complètement changé la situation depuis le début des années 90, ayant contraint l'Etat à un contrôle plus strict sur le recrutement, et conduit au gel des effectifs. Cet état de fait a marqué le début du ralentissement de l'accroissement de l'emploi salarié dans le secteur structuré.

Actuellement, la privatisation, le désengagement de l'Etat des entreprises publiques et parapubliques ainsi que le retard pris dans la gestion du processus sont unanimement reconnus comme source non seulement de perte massive d'emploi mais aussi d'appauvrissement de la majorité des travailleurs. Ces pertes d'emplois tendent à devenir un risque social grave pouvant mettre en cause la poursuite dans des conditions favorables de la libéralisation économique.

Les risques de perte définitive d'emploi et de bien-être social sont révélés par les expériences précédentes de privatisation qui ont débouché sur un dégraissage drastique des sociétés concernées en terme d'effectif. En dépit des mesures d'accompagnement fournies dans le cadre du PASERP (règlement des droits légaux des déflatés, de leur accueil, formation, réorientation professionnelle, appui financier pour le démarrage des nouvelles activités), la réinsertion et la reconversion professionnelle des déflatés ne sont que partiellement réussies.

Si la performance du PASERP pour le traitement des déflatés est indéniable, l'inexistence d'un plan social cohérent et anticipateur des chocs de cette envergure sur le marché de l'emploi ne permet pas d'appréhender toute la dimension sociale du problème. Par ailleurs, le non achèvement de la mise en place des mécanismes pour garantir une réinsertion ou un auto-emploi plus conséquent en est une des principales lacunes (fonds de portage, fonds social et d'appui au développement régional).

En fait, la libéralisation et la privatisation renvoient à la nécessité de redonner sa place à l'« entreprise » comme structure économique indispensable pour la relance. Pour l'année 2003, il est recensé 408 000 entreprises dont la répartition est très caractéristique de l'importance de chaque secteur, à savoir : (i) la structure de l'économie est toujours déterminée par la prédominance de l'agriculture, (ii) le

tissu industriel est encore très embryonnaire, (iii) le secteur tertiaire prend une place importante.

Par contre, le nombre d'emplois n'est pas suffisamment proportionnel au nombre d'entreprises dans le secteur, c'est-à-dire :

- le secteur primaire est le plus grand pourvoyeur d'emploi, regroupant également une grande partie des informels. Ce secteur est celui qui a peu subi l'effet de la crise, avec un taux de croissance de -1% contre -12,7% pour l'ensemble.
- le secteur secondaire constitue l'essentiel du tissu industriel. Avec plus de 10% des entreprises, il ne compte que 7% des emplois, malgré la relative expansion de l'industrie textile en zone franche durement touchée par la crise 2002.
- dans le secteur des services, 87,6% d'établissements ne procurent que 17% d'emplois, incluant le secteur informel. Le commerce est le plus florissant avec plus de 70% des entreprises recensées, suivi par le transport et l'hôtellerie-restauration. Par contre, le commerce, le transport et le tourisme ont été les secteurs les plus perturbés par les effets de la crise en accusant un taux de régression de 15% fortement ressentis par 17% d'emplois.

Par ailleurs, dans le cadre de la mondialisation et du libéralisme économique, la politique de facilitation de l'implantation des investissements étrangers semble ces dernières années exclure celle visant la protection des entreprises nationales, et ne comporte aucun mécanisme baliseur des effets pervers de la globalisation économique.

En définitive, l'ajustement structurel que le pays a suivi depuis plus de 15 ans, a entraîné de manière globale des effets néfastes sur l'emploi, malgré l'existence de quelques exemples de création d'emploi dans certaines régions. Eu égard aux résultats mitigés de l'ajustement structurel couvert par une pointe de croissance vécue ces dernières années, l'enjeu se pose ainsi en terme de choix stratégique et politique permettant d'enrichir la croissance en emploi.

### **1.2.2. Dynamique démographique, pauvreté et emploi**

Une population jeune, à dominante rurale, est la caractéristique de la démographie qui détermine le marché de l'emploi à Madagascar ; cependant, cette population est pauvre puisque le taux de pauvreté en milieu rural où se trouve 85% de la population totale est passé de 74,5% à 76% de 1993 à 1999.

Le poids des jeunes actifs est assez important dans le secteur informel, avec 27% des actifs de moins de 25 ans et un niveau d'étude moyen de 6,4 ans ; ce qui explique l'état alarmant de la situation des jeunes dans la dynamique de la population face à l'emploi. Annuellement, environ 60 000 jeunes avec un niveau de qualification très bas arrivent sur le marché de l'emploi.

Les carences du système d'éducation et de formation se manifestent de manière exacerbée sur les jeunes primo-demandeurs qui ont souvent un profil inadapté par rapport aux emplois existants, notamment dans le secteur moderne.

La population en âge de travailler représente 78% environ de la population totale du pays et dont l'âge moyen est de 21 ans. Sur l'ensemble du territoire, l'on

constate une répartition inégale de cette population en âge de travailler (28% pour Antananarivo et 8% pour Antsiranana).

L'insertion sur le marché du travail à Madagascar est très précoce surtout en milieu rural. Ce phénomène a été observé depuis plusieurs années dans le secteur non structuré par le fait que ce secteur a joué un rôle non négligeable dans l'absorption de la main d'œuvre excédentaire correspondant souvent aux actifs jeunes obligés d'accepter un travail peu productif dans une logique de survie. Dans le secteur artisanal, l'insertion des jeunes dans le monde actif s'opère de plus en plus précocement dans les travaux agricoles et d'élevage en milieu rural.

La situation des jeunes sur le marché du travail est donc des plus préoccupantes car les jeunes sont les plus exposés au chômage, au sous-emploi et aux emplois de qualité inférieure.

Plusieurs raisons expliquent le phénomène dont, entre autres : (i) les limitations de l'accès au système éducatif devenant de sérieux obstacles à l'accès à l'emploi et rejetant la plupart des non instruits dans le secteur informel où la sécurité et la stabilité de l'emploi sont aléatoires, (ii) les MPE, plus exigeantes en matière de qualification et réclamant un minimum de moyens financiers, pratiquement inaccessibles aux jeunes, (iii) les PME et les grandes entreprises n'offrant pas aux chômeurs diplômés un emploi équivalent à leur qualification et étant contraints d'accepter des postes parfois très en dessous de leur qualification.

La corrélation entre le chômage et l'instruction donne ainsi des tendances différentes selon le niveau ; en effet, les personnes sans instruction se situent dans une moyenne de moins de 3%, le primaire se stabilise autour de 5%, les universitaires culminent jusqu'à plus de 9% en 2001.

Enfin, la situation du chômage et du sous-emploi des jeunes met en lumière le principal enjeu économique face auquel la stratégie de l'emploi pose son objectif de circonscrire le risque structurel et social pouvant être engendré par l'ampleur du défi.

### **1.2.3. Etat du marché de l'emploi**

A Madagascar, il n'existe pas de véritable marché du travail unifié comme dans la plupart des pays développés. Le marché du travail est caractérisé par la superposition de segments de marché : rural (traditionnel et agro-industrie), informel, moderne (public et privé), temporaire. A l'intérieur de ces segments de marché, l'adéquation offre-demande se réalise difficilement, y compris pour l'emploi moderne.

Pour mieux comprendre la situation du marché de l'emploi, l'emploi est découpé en 4 grands bassins sectoriels ; il s'agit de l'emploi rural, l'emploi moderne public et privé, l'emploi informel et l'emploi temporaire.

Malgré les problèmes entraînés par des actions isolées de placement de quelques dizaines de malgaches au Liban au début des années 90 et l'existence d'une centaine d'employés malgaches travaillant dans le secteur textile à l'île Maurice, l'emploi à l'étranger demeure très marginal à Madagascar et ne représente dans les années à venir ni un enjeu économique ni un créneau de taille en matière d'emploi pour mériter une analyse poussée.

#### **1.2.3.1. EMPLOI RURAL**

## **Situation actuelle**

Le caractère rural de l'économie malgache détermine sa structure et son fonctionnement et le marché du travail en est fortement marqué. Toutes les composantes se déclinent à partir des éléments constitutifs du monde rural. L'agriculture représente de loin l'activité la plus répandue puisque 3 chefs de ménage sur 4 sont des agriculteurs.

De 1993 à 1997, 185 000 nouveaux actifs arrivent sur le marché chaque année et le taux d'activités a augmenté de 2 points. L'agriculture est l'affaire des moins instruits car, en 1997, 1 agriculteur sur 3 était sans instruction et près de 6 sur 10 de niveau primaire. Cette situation est caractérisée par :

- la faiblesse du taux de chômage : Le taux de chômage en milieu rural est estimé à 2,5% contre 12,8 dans la capitale et 14% dans les GCU. Ce taux apparemment faible ne rend pas du tout compte de la réalité de sous-emploi très généralisé.
- l'importance du sous-emploi : Le rythme des activités agricoles déterminé par les calendriers culturels amène à un sous-emploi du facteur travail. Le taux du sous-emploi lié à la productivité est de 41% et de 24% pour la durée du travail contre respectivement 34% et 22% pour l'ensemble de Madagascar.
- le poids important des emplois non salariés : les emplois non salariés représentent 88% des emplois ruraux. Les ménages agricoles, notamment les petits exploitants qui en constituent la grande majorité, n'ont pas recours en général à la main d'œuvre salariée. Ils mobilisent leur main d'œuvre familiale, c'est-à-dire, les jeunes, les femmes ainsi que des proches dans le cadre des systèmes d'entraide traditionnels.
- l'importance de la pluri-activité : La faiblesse des revenus tirés des activités agricoles et leur caractère saisonnier expliquent l'importance de la pluri-activité en milieu rural. Plus de 50% des actifs ruraux ont eu recours à cette pratique. Le salariat agricole, l'artisanat ainsi que les emplois temporaires créés par les différents projets et programmes intervenant en milieu rural constituent les principales opportunités d'activités secondaires pour les actifs ruraux.

Enfin, c'est dans les emplois agricoles que les rémunérations sont les plus faibles (1,5 millions de FMG par an par ménage de taille moyenne de 5,5 personnes, y compris l'auto-consommation valorisée au prix du marché).

## **Problématique et enjeu**

Plus de 85% des pauvres à Madagascar résident dans le milieu rural et sont à majorité des petits exploitants agricoles. La situation de pauvreté qui continue à prévaloir dans le monde rural est due à plusieurs facteurs :

- le problème d'accès à la terre et à la propriété : Il s'agit de l'exiguïté des parcelles avec une moyenne de l'ordre de 50 ares dont la moitié consacrée à la riziculture pour moins de 20% des ménages les plus pauvres. L'accès à la propriété et la sécurité foncière restent le principal problème puisque 58,5% des parcelles sont destinées au métayage
- la faiblesse du niveau d'instruction avec 53,4% d'illettrés et 40,3% de niveau primaire

- les difficultés d'accès aux sources de financement, aux services sociaux de base en général ainsi qu'aux marchés.

Madagascar se trouve ainsi confronté à un double défi : d'un côté, faire face à une population rurale aux besoins d'emploi importants et croissants sous l'effet de la dynamique démographique, et de l'autre, créer des activités pour les ruraux afin de contenir le risque d'un exode rural massif et de générer suffisamment de richesses pouvant transformer le milieu rural en espace de développement durable pour la population.

En définitive, la sécurité, l'intensification de l'appui à la professionnalisation des paysans, la densification des marchés ruraux, le développement des services de proximité, l'accès au financement constituent les priorités pour faire face aux enjeux du sous-emploi rural très important.

### **1.2.3.2. EMPLOI MODERNE PRIVE**

#### **Situation actuelle**

Il faut comprendre par « emploi moderne », l'emploi dans l'ensemble des entreprises formelles, déclarées sur le plan statistique et fiscal.

Les données statistiques concernant l'emploi formel sont limitées et varient selon les sources, lesquelles sont issues essentiellement de l'INSTAT, de la CNAPS et de MADIO. En outre, des zones d'ombre existent entre entreprises formelles enregistrées et entreprises qualifiées de « hybrides » car enregistrées partiellement.

Globalement, environ 408 000 entreprises formelles ont été recensées à fin juillet 2003 et réparties entre les secteurs primaire (1%), secondaire (12%) et tertiaire (87%), la distinction n'étant généralement pas opérée statistiquement entre entreprises privées et entreprises publiques. L'écrasante majorité des entreprises (soit 94%) sont des micro-entreprises à forme individuelle.

Sur le plan de l'emploi, le tableau qui suit donne l'évolution de l'emploi salarié (hors fonction publique) par secteur :

Tableau 2 : Evolution de l'emploi salarié par secteur

	1999		2000		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Secteur primaire	87 117	19	83 817	18	82 738	18
Secteur industrie	185 028	39	91 437	41	194 125	42
Secteur services	196 654	42	191 153	41	186 947	40
Total	468 799	100	466 407	100	463 810	100

*Source : TBS 2001*

En terme d'emploi, pour 464 000 emplois modernes privés existants en 2001, 18% relèvent du secteur primaire, 42% du secteur secondaire et 40% du secteur tertiaire.

Il est constaté que le secteur secondaire est devenu le principal pourvoyeur d'emplois du secteur moderne par la branche « textile – confection - cuirs » englobant presque la moitié des effectifs du secteur secondaire, suivie de la construction avec près du cinquième des effectifs.

En effet, depuis 1990, les activités des entreprises franches n'ont pas cessé de se développer. Les coûts et la productivité de la main d'œuvre offrent un avantage comparatif dans certaines industries à haute intensité de main-d'œuvre. En 2001, la zone franche à Madagascar comptait près de 307 entreprises couvrant plusieurs domaines d'activités mais dont la plupart se trouvent dans la branche textile. L'industrie malgache a été renforcée par l'expansion de ces entreprises franches qui ont apporté un investissement total d'un montant de 1575 milliards de FMG et utilisant près de 110 000 employés dont la grande majorité est dans le textile.

### **Problématique et enjeu**

Le secteur privé moderne est structurellement fragile et d'importance encore faible pour être en mesure d'absorber l'afflux de main-d'œuvre nouvelle arrivant de façon continue sur le marché du travail.

Malgré leur dynamisme apparent, la véritable relance de l'emploi est loin d'être acquise car les investisseurs directs étrangers hésitent à s'installer pour des raisons multiples liées principalement à l'environnement juridique et foncier et au manque des conditions de sécurisation des investissements dû aux situations d'instabilité politique.

Particulièrement, la précarité de l'emploi « zone franche » a été démontrée lors des différentes crises que le pays a traversées. Il n'y a pas eu de véritable transfert de technologie et de compétence car les travailleurs licenciés ont plus de mal à se réinsérer.

Les carences évidentes, en ce qui concerne l'application des dispositifs juridiques et législatifs, rendent encore les travailleurs des zones franches plus vulnérables. Sans compter que les aléas de la mondialisation et la frénésie des délocalisations et des choix des investisseurs, rendent encore ce secteur plus frileux.

Sur le plan de la qualification, la désarticulation entre la formation professionnelle et les besoins des entreprises doit amener à repenser le système de l'éducation et de la formation à Madagascar. En outre, l'application du transfert effectif de compétence devra permettre de suppléer à terme l'utilisation grandissante, à l'heure actuelle, du personnel expatrié dans des domaines très diversifiés.

### **1.2.3.3. EMPLOI MODERNE PUBLIC**

#### **Situation actuelle**

Le secteur moderne public englobe les salariés de la fonction publique et des entreprises publiques et mixtes. La fonction publique est composée de fonctionnaires et d'agents contractuels (EFA, ELD, ECD, EMO) de l'administration générale publique, de l'armée et de la police. Les agents publics sont régis par des statuts et classés en catégorie (1 à 10) selon leurs titres et diplômes.

Avec un total de 114 661 agents en 2001, l'effectif de la fonction publique apparaît plus qu'insuffisant au regard des responsabilités de l'Etat, de l'étendue du territoire et du nombre actuel de la population malgache.

La répartition des emplois publics fait ressortir des déséquilibres au niveau des ministères, des provinces et du milieu rural et urbain, suivant les aspects suivants :

- Le Ministère chargé de l'Education regroupe plus de 43% des agents de la fonction publique. L'ensemble des agents relevant des Ministères de l'Education, de la Santé, des Forces Armées représentent près de 80% de l'effectif global.
- Plus de 40% des agents sont en poste dans la province d'Antananarivo, cette concentration étant en liaison avec le rôle dévolu à la capitale où siège l'ensemble de l'administration centrale et des institutions.
- Le taux d'encadrement est plus faible en milieu rural avec un écart plus accentué pour les communes rurales enclavées.

La fonction publique est constituée en majorité par des cadres moyens. Le niveau d'instruction y est plus élevé qu'ailleurs et il en est de même de l'âge moyen car moins de 10% seulement des agents ont moins de 30 ans et la plupart ont effectué plus de 10 ans de service. On y compte en général une femme pour deux hommes.

Le secteur moderne public a été la principale victime de l'ajustement structurel. La réduction des dépenses publiques et le désengagement de l'Etat des activités productives se traduisant par le gel des effectifs pour la fonction publique et le licenciement massif du personnel pour les entreprises publiques ont eu pour effet de reléguer le secteur public, qui était le principal pourvoyeur d'emploi du secteur moderne dans les années 80, au 3<sup>ème</sup> rang après le secteur privé et le secteur informel.

L'effectif de la fonction publique n'a pas cessé de décroître. L'Administration publique ne représente plus que 3,6% des emplois des secteurs institutionnels en 2001. Le déséquilibre dans la répartition des agents et la structure de l'emploi public n'ont pas évolué au cours de la dernière décennie.

La création ces dernières années de nouveaux postes budgétaires en accord avec les institutions de Bretton Wood a été effectuée essentiellement au profit des ministères ou des corps qui ont en charge les secteurs prioritaires. Il en est résulté une tendance à l'accentuation de la sous-administration, notamment dans les zones reculées où la situation de pauvreté est en général plus accentuée.

Parallèlement, la politique de libéralisation et l'orientation vers une économie de marché développées au début des années 90 ont assigné un nouveau rôle à l'Etat (partenaire du privé, garant de l'environnement socio-économique favorable aux activités) et des nouveaux objectifs à la fonction publique : fonction de gestion et de facilitation avec performance et qualité des services.

## **Problématique et enjeu**

Les nouvelles missions de la fonction publique lui imposent de procéder à des changements, que ce soit dans la réalisation des tâches qu'en ce qui concerne les mentalités.

La politique de décentralisation renforcée par la mise en place des provinces autonomes implique un renforcement du personnel mis à la disposition des collectivités territoriales ; or, globalement, ces objectifs ne sont pas atteints.

Concernant les objectifs de performance et de qualité des services rendus, les principaux problèmes rencontrés sont liés à la démotivation des agents, la défaillance dans la mise à jour des compétences d'une fraction des fonctionnaires, le manque ou l'obsolescence de matériel et des outils de travail.

Plusieurs facteurs y concourent, entre autres : (i) le niveau relativement bas de la rémunération poussant les agents à rechercher des activités d'appoint, (ii) la mauvaise répartition du personnel entraînant des sous-emplois ou des sur-emplois, (iii) des affectations inadéquates à un poste de travail.

Par ailleurs, le vieillissement du personnel de l'Etat engendré par le gel du recrutement pose le problème de la relève et des capacités de mutation de la fonction publique où la sécurisation de l'emploi provoque des effets pervers. L'ensemble de ces problèmes aboutissent au dysfonctionnement de la fonction publique.

Il existe un besoin de compétence et d'opérationnalité dans la fonction publique. Il existe aussi un besoin de recrutement et de gestion plus efficace de ressources. La demande de travail dans le secteur public devra être définie comme utilité ou besoin. L'offre d'emploi dans ce secteur reste important en dépit d'une réalité réputée décevante.

L'intégration des agents contractuels et le recensement des fonctionnaires ont été effectués à la demande des concernés pour les ECD, en particulier les ECD-EMO. Mais les recensements réalisés jusqu'à maintenant, n'ont pas permis de se fixer sur l'effectif réel des fonctionnaires en exercice ou en poste.

Au regard des orientations politiques fondamentales (désengagement de l'Etat, décentralisation) et des obstacles et contraintes qui ne permettent pas à l'administration publique d'assurer ses nouvelles missions et responsabilités, le recrutement, la gestion et la formation du personnel constituent des domaines d'intervention nécessitant des réflexions approfondies.

#### 1.2.3.4. EMPLOI INFORMEL

##### Situation actuelle

L'EPM est la source principale qui fournit un ensemble d'informations chiffrées nationales bien différenciées sur l'économie informelle. Afin de contourner les difficultés de définition, la notion d'unité de production informelle (UPI) opérant dans les branches marchandes non agricoles est introduite pour désigner les établissements du secteur informel dans la mesure où la plupart d'entre eux ne possèdent ni de local dédié ni de terrain aménagé pour l'exercice de leurs activités.

L'entreprise non agricole (ENA) est différente de l'UPI mais sur l'ensemble du territoire, 96% des ENA sont informelles ; l'on peut ainsi en déduire des indications sur le poids du secteur informel dans les activités de la population.

Le secteur informel connaît un développement spectaculaire depuis ces 3 dernières décades à Madagascar, du fait de la crise économique de longue date et des différents changements de politiques économiques et bouleversements institutionnels. Son rôle, surtout tourné vers la satisfaction de la demande domestique, est devenu primordial en tant qu'amortisseur de choc social et économique. Le poids du secteur informel dans l'économie et dans le revenu des ménages, plus particulièrement chez les plus démunis, représente une dimension incontournable dont il y a lieu de tenir compte dans toute étude sur l'emploi.

Le taux de salarisation, mesurant le degré de formalisation des relations de travail et étant déjà faible en général (52% en zone urbaine), l'est nettement plus encore dans le secteur informel où il est de 17%. L'absence de toute protection devient la caractéristique principale des emplois proposés : (i) contrat de travail oral, les contrats écrits constituant une exception, (ii) aucune prestation ni couverture sociales institutionnelles.

Les catégories d'emploi informel prédominantes sont essentiellement celles des travailleurs indépendants et des aides familiaux, les apprentis jouant un rôle marginal. Les 2/3 des entreprises informelles sont unipersonnelles (auto-emploi) et très peu emploient plus de 3 personnes. La taille varie cependant selon l'activité, les entreprises de confection et de BTP en zone urbaine étant en moyenne les plus grandes.

##### L'Informel et la crise de 2002 à Antananarivo

*L'agglomération d'Antananarivo est la seule jusqu'à présent à bénéficier d'informations récentes, permettant de connaître l'impact réel de la crise de 2002 sur l'emploi informel (Bulletin INSTAT 14/07/2003).*

Le secteur informel a pleinement assuré un rôle de tampon, amortissant le choc causé sur l'emploi. C'est l'unique secteur à avoir vu le nombre de ses actifs occupés augmenter. Par rapport à 2001, dans l'agglomération d'Antananarivo, le nombre de personnes exerçant dans le secteur informel s'est accru de 12%. C'est ainsi qu'il retrouve son poids dans l'emploi en 1997 : 59.7%. Et ce, au détriment direct du secteur privé formel qui, à l'inverse, a subi une baisse de 20.4% de son niveau d'emploi. L'existence et le fonctionnement du secteur informel sont indissociables du sous emploi : 25.9% des actifs du secteur en 2002, contre 17.5% en 2001 déclarent travailler moins de 35 heures par semaine contre leur gré. C'est dans ce secteur que les anciens occupés du privé formel ont trouvé leur débouché naturel pour surmonter la crise. 52.9 % des emplois créés en moins d'un an dans le secteur informel sont tenus par les anciens du privé formel. En outre, 62% des actifs du privé formel qui ont migré en une année vers un autre secteur institutionnel exercent désormais dans l'informel.

Face à la tension inflationniste (estimée à 19% entre les EPM 2001 et 2002) sur la période couvrant le moment de la crise et l'issue de celle-ci, le revenu total d'activité que perçoit en moyenne un ménage a connu une baisse en terme réel de - 20.7 %. Ce recul n'a épargné aucune catégorie de ménage, mais il a été particulièrement ressenti par les ménages dirigés par un actif de l'informel ( baisse de - 26.4%).

## **Problématique et enjeu**

Le problème de la surface financière et d'accès aux ressources productives constitue l'obstacle principal à l'amélioration de la situation économique des entreprises informelles et à leur insertion dans le circuit formel. Le manque de capital et l'absence de crédit constituent la principale difficulté de création avancée par 46% des ENA, la difficulté de montage et d'évaluation de projet vient ensuite avec une proportion de 13%.

Les politiques de crédit sont en général discriminatoires à l'égard des entreprises du secteur informel ne possédant pas de garantie suffisante. Les emprunts, de montant peu élevé, sont contractés auprès de la famille du chef d'établissement et des fournisseurs de façon informelle, suivant des pratiques et taux usuraires.

Enfin, l'absence d'une stratégie de développement du secteur informel en vue, entre autres, d'une politique de formalisation progressive et structurée reste un problème crucial à résoudre.

### **1.2.3.5. EMPLOI TEMPORAIRE**

#### **Situation actuelle**

Les sources de l'emploi temporaire sont diverses et se trouvent essentiellement dans le domaine de l'informel sur lequel très peu de données sont disponibles. Il en est de même des migrations saisonnières de travailleurs agricoles, notamment vers les plaines rizicoles du lac Alaotra et de Marovoay.

En l'état actuel des sources sur l'emploi à Madagascar, seules sont disponibles des données sur l'emploi temporaire généré par les projets qui réalisent des travaux d'infrastructures, notamment ceux qui utilisent l'approche HIMO et VCT. Ces projets ont institutionnalisé, formalisé et étudié les possibilités d'utiliser la création d'emplois temporaires comme instrument de lutte contre le chômage et le sous emploi.

Depuis leur développement à Madagascar au début des années 1990, les principaux programmes HIMO et VCT ont permis la création de milliers d'emplois par an. Sur la période 1995 à 2002, ces programmes ont généré près de 725 000 emplois temporaires.

Les informations disponibles sur l'emploi auprès de ces projets se rapportent en général au nombre des emplois créés et à leurs objectifs spécifiques. Les données concernant les caractéristiques des bénéficiaires, les conditions de travail sont rares ou partielles. Il en ressort toutefois que le recrutement à ces emplois ne nécessite pas en général un niveau d'instruction et de qualification.

## **Problématique et enjeu**

L'ensemble des programmes et projets touchent actuellement toutes les régions de Madagascar et la grande majorité des communes rurales. L'écart entre le volume d'emplois créés et l'offre de travail ou les besoins reste important.

Le caractère provisoire des emplois temporaires pose le problème de leur précarité. Concernant les emplois temporaires générés par les projets HIMO et VCT, la lutte contre le chômage et le sous-emploi, l'atténuation des impacts des

crises et des situations d'urgence sur les groupes les plus vulnérables constituent l'objectif final.

Dans la situation actuelle du pays, le développement de l'emploi temporaire s'avère nécessaire et à ce titre, doit être considéré comme une composante majeure de la PNE.

#### **1.2.4. Groupes sociaux sensibles et monde du travail**

Les catégories de groupes sensibles composées des femmes, des personnes handicapées, des jeunes non qualifiés, des chômeurs diplômés et des déflatés des entreprises publiques ne constituent pas un ensemble isolé mais rassemblent une frange majoritaire de la population malgache.

Leur situation et leurs problématiques peuvent être synthétisées par catégorie de la manière suivante :

##### **Les femmes**

Les femmes, constituant plus de 50% de la population, sont confrontées au fait de la faible prise en compte de l'aspect genre. Malgré la souscription de Madagascar à la convention contre la discrimination dans le travail, les femmes en sont toujours les victimes.

Même si, sur certains plans, les femmes malgaches semblent rattraper les écarts, les disparités observées en matière de revenus, de rémunération et d'accès à l'emploi demeurent considérables.

Malgré une faible présence dans le domaine de la formation professionnelle (1 fille sur 3 garçons), la tendance par rapport à l'éducation de manière générale est à l'équilibre.

Cependant, il reste toujours, pour 47% de malgaches qui sont analphabètes, 56,6% de femmes contre 47,7% d'hommes. La participation des femmes dans tous les secteurs d'activités reste nettement insuffisante. En terme de revenu, il est toujours constaté qu'à travail égal et à compétence égale, elles sont toujours défavorisées. La discrimination est encore plus flagrante dans les fonctions électives, politiques et dans les instances de prise de décision.

##### **Les chômeurs diplômés**

Le système éducatif et le marché du travail n'ont pas atteint l'adéquation nécessaire pour résoudre le problème du chômage. Parmi les chômeurs, moins de 10% du total ont atteint l'étude supérieure. Les chômeurs instruits de tous les niveaux sont les plus touchés par le chômage avec les ex-salariés qui ont perdu leurs emplois (83,3%). Les non instruits recensés comme chômeurs ne représentent que 2,3%.

##### **Les jeunes non qualifiés**

L'inadéquation entre la formation et l'emploi reste valable dans le cas des jeunes non qualifiés, sans compter que l'évolution technologique qui les rend encore plus vulnérables dans un contexte de mondialisation creuse de plus en plus le fossé entre une faible qualification et les offres potentielles d'emplois.

Si le problème de la demande se pose de la même manière par son étroitesse, celui des jeunes demeure mais d'une façon différente ; leur situation semble plus aiguë du fait qu'ils sont plus sensibles aux effets de la pauvreté. D'un côté, ils sont victimes d'un système éducatif non adapté au marché, de l'autre, il ne semble pas y avoir de signe manifestant des préoccupations à leur égard.

### **Les personnes handicapées**

L'état de pauvreté de la population malgache accentue davantage la vulnérabilité des handicapés ; leur intégration dans la vie économique et professionnelle demeure problématique. Madagascar compte entre 7,5 à 10% de personnes handicapées. Les conventions internationales et les lois existent bien pour leur cas mais la discrimination à leur égard est d'autant plus oppressante, faute de volonté politique en leur faveur.

### **Les « déflatés » des entreprises publiques et privées**

La situation post-crise n'a fait que mettre en évidence les faiblesses des mesures prises pour pallier les effets des licenciements. Le plan de réinsertion professionnelle qui est destiné aux déflatés ne règle les problèmes que de manière partielle, et les risques d'exclusion professionnelle pèsent encore sur les employés des entreprises qui devront passer par le processus de privatisation. Les déflatés sont classés dans la catégorie des groupes sensibles, dans la mesure où ils sont dans une situation à laquelle ils ne se sont pas préparés. Le secteur informel, dont ils tendent à grossir les rangs, reste souvent la seule voie de sortie possible pour ce groupe.

En conclusion, les groupes sociaux sensibles constituent un ensemble non négligeable qui doit faire l'objet d'une approche particulière et de mesures spécifiques qui vont dans le sens d'une meilleure intégration des interventions et des stratégies adoptées.

#### **1.2.5. Dispositifs existants en matière d'information et d'observation sur l'emploi**

L'élaboration et la mise en œuvre d'une PNE suppose la disposition d'informations pertinentes, fiables et à jour à travers un système de collecte, de traitement et de restitution de données et d'informations.

En effet, avant de concevoir un système d'information adapté à la PNE, il importe de connaître la situation présente.

### **Situation actuelle**

#### **Sur les données**

Les données collectées sont principalement classées en 3 catégories suivant leur origine, à savoir : les données de base, les statistiques courantes et les données, sous-produits de l'activité quotidienne de l'administration, comme détaillé ci-après :

- Les données issues de recensement qui sont essentiellement : (i) le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) qui est l'une des principales sources d'informations relatives à l'emploi, (ii) l'INSTAT disposant des fichiers des établissements pour l'ensemble des entreprises et

salariés du secteur formel ainsi que des salariés de l'administration, (iii) le Recensement National Agricole (RNA) traitant les principales données statistiques sur le secteur agricole, (iv) les recensements effectués par le Ministère de l'Intérieur à usage électoral et fiscal, (v) les recensements industriels réalisés par le projet MADIO ayant permis d'obtenir une première ébauche de cartographie du secteur industriel formel dans l'économie malgache.

- Les registres administratifs dont les principaux sont : (i) les registres de la CNAPS établis à partir des déclarations trimestrielles pour sa propre gestion, (ii) plusieurs registres au niveau de la Direction de l'Emploi et de la Formation professionnelle, (iii) les registres du commerce portant sur les déclarations de création de sociétés.
- Les Guichets Uniques qui sont appelés à centraliser toutes les formalités donc les données relatives à la création et à l'évolution des sociétés.
- Les enquêtes régulières ou spécifiques qui concernent : (i) les enquêtes agricoles et les données courantes générales sur les variations annuelles par rapport aux données de base obtenues lors des enquêtes lourdes, (ii) l'Enquête Permanente auprès des Ménages (EPM) destinée principalement à l'analyse des activités économiques des ménages, (iii) les enquêtes spécifiques et substantielles, menées par MADIO.

Globalement, il manque surtout de mécanismes appropriés de collecte et de traitement, sous l'angle de l'emploi, des données rassemblées par les structures décrites ci-dessus.

Par ailleurs, des informations ou données sont insuffisantes ou inexistantes dans certains domaines. Pour le secteur primaire, le dernier RNA remonte à 1984/1985 ; de ce fait, les données existantes sont donc totalement obsolètes. Les dernières données spécifiques, à couverture nationale, pour cerner le secteur informel datent de 1993.

### **Sur le plan organisationnel**

Le dispositif du système d'information tel qu'il se présente actuellement n'est pas un système compact.

Bien des éléments sont éparpillés à travers des structures statutairement et géographiquement différenciées comme :

- Les institutions publiques, sources des informations régulières sur l'emploi, qui sont l'INSTAT, la CNAPS et la DEFP, aux moyens limités. D'autres statistiques sont également produites par d'autres départements ministériels mais sont restées à des usages purement internes et à des fins conjoncturelles de programmation et d'évaluation.
- Les groupements professionnels, les groupements d'employeurs et les syndicats de travailleurs, les divers groupements d'artisans ou professionnels pouvant être amenés à rassembler et détenir des informations dans leur domaine respectif qu'ils sont capables d'appréhender mieux que quiconque.
- Un certain nombre d'entités qui s'adonnent à des activités multiples concourant à la promotion de l'emploi, telles qu'ONGs, organismes et programmes d'appui, peuvent contribuer de manière ponctuelle ou temporaire à étoffer le stock d'informations exploitables sur l'emploi. Il en est de même pour le cas des bureaux de placement privés dont la création et le

fonctionnement sont prévus par le code de travail mais fonctionnant souvent sans agrément.

Au niveau des concepts et de la méthodologie, il est constaté des carences quant à l'usage prévu pour les informations en matière d'emploi, le flou ou l'absence de consensus entourant certaines définitions, telles sur le secteur informel, sur le chômage ou certaines grandeurs comme les classes d'âge. Les grandeurs ou variables retenues peuvent également différer suivant la période, dans un même type d'enquête, par exemple EPM 2001 par rapport à EPM 1999.

L'insuffisance de ressources financières nuit également au fonctionnement régulier et harmonieux du système. Par exemple, du fait des contraintes budgétaires, le prochain RGPH est repoussé pour 2005 tandis que le RNA n'est pas encore programmé en tant que tel, remplacé par quelques enquêtes agricoles de base pour 2004 ou 2005. Il en est de même pour la DEM qui n'arrive plus à jouer son rôle d'animateur, coordinateur et de facilitateur au sein du système d'information sur l'emploi. Le projet MADIO II a pour sa part pris fin en 2001, la phase III n'étant pas encore à l'ordre du jour.

Par ailleurs, en matière d'observation de l'emploi, la mise en place d'observatoires régional et national de l'emploi a été initiée en son temps suivant une démarche homogène. L'inventaire des informations concernant directement ou indirectement l'emploi dans chaque région, la collecte, le classement et le traitement des données, la publication du bilan de l'emploi, figuraient comme leur mission principale.

Les observatoires régionaux n'existent plus tandis qu'une remise sur les rails de l'ONE est prévue dans le cadre du toilettage du code du travail.

En 1996, il a été créé au sein du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, un Etablissement Public à caractère Administratif (EPA) dénommé Observatoire National des Compétences et de l'Emploi (ONCE), renommé Observatoire National de l'Emploi et de la Formation (ONEF) en 1998, et rattaché depuis au MINESEB.

Par ailleurs, le Ministère de l'Enseignement Supérieur vient de mettre sur pied un Observatoire pour le Développement national des Ressources humaines du niveau de l'Enseignement Supérieur (ODRES), anciennement ONDRH. Cet observatoire a pour mission de fournir à l'enseignement supérieur les moyens de l'adéquation formation-emploi en élaborant un panel d'instruments pérennes d'informations, de suivi, d'évaluation et de prévisions des ressources humaines disponibles ou à former par le système éducatif avec constitution et mise en ligne d'une base de données alimentée par les offres et demandes d'emploi.

Le dispositif Réseau des Observatoires Ruraux (ROR) est conçu pour suivre dans le temps et sur un espace restreint un certain nombre d'indicateurs-clé concernant notamment les facteurs de production agricole, l'offre productive, le niveau de vie et les conditions de vie des ménages ruraux, ce qui devait refléter la situation de l'emploi en milieu rural.

La multiplicité des structures et entités d'observation reflète un manque de coordination manifeste. Se pose ainsi la nécessité d'une action de recadrage de la répartition des compétences et des attributions au niveau des différents ministères, en vue de mettre sur pied un véritable observatoire de l'emploi répondant aux

impératifs structurels nés de la mise en place dans le pays d'une politique nationale sur l'emploi.

### **1.2.6. Mécanismes du dialogue social**

L'institutionnalisation du dialogue social en tant que processus de concertation permanente entre les partenaires sociaux sur les problèmes de l'emploi au sens large du terme est une avancée notoire à Madagascar, si l'on se réfère aux conventions et aux directives de l'OIT qui mettent en exergue le rôle fondamental dévolu aux partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi.

Ce souci a été matérialisé par la responsabilisation du CNE dans de nombreux aspects concernant le monde du travail. Le CNE, institué par le Décret 97-1149 du 18/09/97, paritaire tripartite et formé de 48 membres, constitue un organe de consultation, de dialogue, de concertation, de négociation entre les partenaires sociaux et d'information en matière d'emploi et de formation, de protection sociale, du travail et de salaire. Le CNE, depuis novembre 2002, a pu être consulté par le MTLIS pour donner ses avis sur les projets de textes intéressant le monde du travail.

Cependant, les impacts et la portée du dialogue social sont encore relativement limités dans la phase actuelle.

Le dialogue social, se trouvant en l'état embryonnaire, n'a pas encore le statut qu'il faut lui conférer pour être plus efficace et il n'est que de façade dans certaines circonstances. Si l'on peut affirmer que le dialogue social semble exister au sommet, il est quasi-inexistant au niveau des entreprises (le dialogue étant réduit aux doléances transmises par les délégués du personnel à l'employeur). Ces insuffisances tiennent à plusieurs raisons, dont notamment :

- le manque de confiance et de compréhension mutuelle entre les partenaires sociaux
- la précarité de l'emploi et l'étroitesse du marché du travail constituant des facteurs bloquants du dialogue social
- les possibilités et champs d'intervention du CNE relativement limités
- les objectifs de performance économique et de compétitivité dans le cadre de l'économie libérale reléguant le social au second plan et occultant tout le volet politique et de sécurité sociale
- la faiblesse de solidarité du secteur privé et des travailleurs dont les intérêts ont parfois une connotation politique
- l'inexistence de programme d'action définie entre les partenaires sociaux
- une faible conscience de l'importance du dialogue social dans les régions en dehors d'Antananarivo où aucun CRTT (Conseil Régional Tripartite du Travail) n'est en place malgré leur institution suivant le Décret 97-1149
- le manque d'accès à l'information comme handicap majeur à la promotion du dialogue social.

De manière générale, l'économie doit être un moyen et non une fin en soi, ce qui amène à redonner à la politique ses fonctions de régulateur social dans la gestion de l'économie de marché. Dans ce cadre, le dialogue social doit faire l'objet d'action de portage fort de la part du Gouvernement malgache et la volonté politique doit être ainsi clairement exprimée et le Ministère du Travail et des Lois

Sociales est appelé à jouer un rôle central pour la promotion et le suivi du dialogue social.

En conclusion, la stratégie de réduction de la pauvreté, qui est devenue un des objectifs majeurs du Gouvernement, doit intégrer une promotion ambitieuse de l'emploi, capable d'améliorer de manière plus substantielle l'activité et les revenus de la population dans une perspective de développement durable. Comme constaté et présenté tout au long de ce chapitre, l'emploi est au centre des enjeux économiques et sociaux auxquels le pays doit faire face dans les années à venir. Fondamentalement, l'emploi constitue le levier majeur capable de s'attaquer de façon durable à l'essence et à la racine de la pauvreté, et d'inscrire dans la durée les actions de réduction de la pauvreté dans la perspective du développement du pays. De ce fait, la PNE constitue un vecteur majeur de la stratégie de réduction de la pauvreté et le DSRP se doit de prendre en compte ces nouvelles dimensions dans ses priorités sociales, ses objectifs d'équité et ses programmes prioritaires.

## **II. LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI ET LES AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES**

Aujourd'hui, la réduction de la pauvreté est devenue le fil conducteur des politiques nationales. Il est impératif d'appréhender avec plus d'envergure, plus de détermination et plus de cohésion le problème de l'emploi en formulant une politique globale et active de l'emploi qui réponde, au mieux des possibilités du pays, aux exigences d'occupation et de revenus auxquelles il est confronté, et qui s'inscrit dans une perspective de développement durable.

Une politique nationale de l'emploi pouvant conduire au plein emploi ne saurait se limiter uniquement à des programmes ponctuels et sectoriels d'action. L'emploi concernant de nombreux domaines, une PNE doit refléter cette globalité et gagnerait à enrichir la politique économique globale et le cadre macro-économique, par des dispositions adéquates et volontaristes pour accroître la productivité des ressources nationales humaines et naturelles.

Le soutien d'une bonne gouvernance caractérisée par l'existence d'un cadre juridique et institutionnel cohérent, adapté et aux composantes effectivement opérationnelles, est indispensable pour la mise en œuvre et la réussite de cette politique active de promotion de l'emploi.

### **2.1. Les objectifs prioritaires de la PNE**

La réduction de la pauvreté ne se décrète pas et il en est de même pour l'emploi. La croissance est le fruit d'un processus long et complexe demandant la contribution active des forces économiques et sociales du pays dans tous les domaines.

Devant les insuffisances et carences multiples dans la maîtrise du développement de l'emploi, tant pour les secteurs modernes, informel, rural et temporaire que pour les groupes sociaux sensibles, il a été fixé comme priorité actuelle l'élaboration d'un document-cadre sur la politique nationale de l'emploi.

En effet, l'idée selon laquelle c'est dans l'emploi qu'il faut chercher une issue à la pauvreté à travers une croissance durable plus équilibrée qui bénéficie aux pauvres reçoit une adhésion de plus en plus large des individus et des entités concernés par la réduction de la pauvreté.

Dans ce cadre, la PNE répond aux cinq objectifs majeurs suivants :

## **Favoriser un environnement propice à la croissance, à l'investissement et à l'emploi**

Il revient aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de mettre en œuvre les actions pour un nécessaire climat de sérénité des affaires et de sécurité des biens et des personnes, encourageant les acteurs du développement dans leurs initiatives de la manière suivante :

- mettre en confiance les opérateurs économiques en instaurant un climat de sécurité des personnes, des affaires et des biens dans le cadre de la stabilité politique, l'équilibre des pouvoirs, l'application de la démocratie, le respect des textes et la bonne gouvernance. Il s'agit des conditions fondamentales et préalables au développement de l'emploi productif.
- instaurer un environnement macro-économique qui encourage l'investissement productif, la création d'entreprises performantes et porteuses d'emplois et le renforcement de celles qui existent dans des conditions de sécurité et de stabilité expressément garanties.
- créer les conditions les plus favorables, tant pour la croissance des activités dans les différents secteurs que pour la multiplication des différents types d'emploi, par l'amélioration des infrastructures de désenclavement, la simplification des démarches foncières et l'allègement des formalités administratives.
- promouvoir et préserver les ressources humaines en faisant respecter l'application de la législation du travail, en créant des initiatives d'accès des travailleurs à la formation continue, à la polyvalence et à la formation permanente, en terme d'évolution de plan de carrière en vue de mieux faire face au marché du travail et faciliter la réinsertion professionnelle et en soutenant l'amélioration des pouvoirs d'achat et de la motivation des travailleurs.
- réduire les inégalités et les marginalisations nées des dynamiques territoriales en prenant en compte et en impliquant les régions économiques dans la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi. La création de pôles de développement régionaux constitue une avancée décisive en ce domaine.
- prévoir des mécanismes et dispositifs élargis de protection sociale devant aussi concerner le monde rural.

## **Appuyer le secteur privé, principal acteur de la réduction du chômage**

La création d'emplois, reposant pour beaucoup sur le dynamisme des opérateurs privés, est principalement le fruit des actions du secteur privé, en tant que moteur de la croissance. Dans ce cadre, il faut :

- protéger l'emploi existant en soutenant les entreprises déjà opérationnelles aussi bien par des mesures incitatives que des mesures d'accompagnement comme la réduction du coût des facteurs en général et de l'énergie en particulier.
- adopter des démarches sectorielles ciblées pour améliorer les conditions de la création d'emploi, telles que la facilitation du circuit de financement et renforcement du soutien financier aux entreprises.
- encourager le renforcement institutionnel et organisationnel du secteur privé en vue de la promotion de l'emploi par un appui aux organisations professionnelles.
- soutenir la politique de l'emploi par des mesures actives d'accompagnement à la création de nouvelles entreprises.

## **Améliorer l'accès pour les travailleurs du secteur informel et du secteur rural à l'éducation et à la formation professionnelle en vue d'une meilleure productivité**

L'acquisition de savoir-faire moderne et adapté permet aux informels et ruraux d'agir avec efficacité et d'augmenter leurs chances d'accéder à des activités et emplois viables et durables, du fait d'une productivité accrue. Pour cela, il est envisagé de :

- ancrer durablement la croissance dans le monde rural et informel en leur accordant la priorité qui leur revient aussi bien au niveau des concepts que dans les solutions aux problèmes soulevés, et reconnaître le caractère vital de l'éducation.
- accorder la priorité à l'éducation et à la formation professionnelle pour donner aux couches défavorisées le savoir-faire qui leur permettra d'augmenter leur productivité, gage d'une croissance pérenne et profitable, et renforcer la professionnalisation des métiers ruraux par la formation en faveur des groupements ruraux en vue de rehausser le niveau d'éducation et de qualification pour les organisations de base.
- adapter l'offre de formation aux réalités du milieu pour être en adéquation avec le contexte local, les besoins ressentis par la population et les débouchés tout en les inscrivant dans le cadre des actions de développement intégrées débouchant sur des activités stables.
- consolider et élargir la base existante par la création de structures éducatives ou de formation de proximité, la réouverture des lycées agricoles, la multiplication des centres de formation professionnelle.
- appliquer effectivement la décentralisation en améliorant les centres et structures de formation existant déjà au niveau local et en procédant à une répartition équitable des formateurs qualifiés dans les régions.
- coordonner les actions de formation pour intégrer davantage l'ensemble des partenaires et bénéficiaires concernés en vue d'une plus grande efficacité afin d'éviter le saupoudrage.

## **Promouvoir des activités rémunératrices et génératrices d'emploi**

Dans un avenir prévisible, la création d'entreprises modernes ne saurait résorber à elle seule l'afflux de main-d'œuvre nouvelle sur le marché.

Le développement du travail indépendant, de la MPE au sein du réseau associatif peut apporter une contribution appréciable à la création d'emplois. Il est ainsi primordial de :

- promouvoir l'auto-emploi et la MPE par l'accès au crédit, au marché structuré et aux services d'accompagnement et d'encadrement, et la multiplication des structures d'appui pour une plus grande proximité, et réduire les formalités de création de la MPE en vue d'une formalisation progressive, tout en encourageant la constitution de groupements paysans et urbains et le renforcement des coopératives de production et de commerce.
- faciliter l'accès aux ressources productives, telles que la terre pour les ruraux et favoriser l'émergence d'activités nouvelles de service.
- mettre en place des dispositifs d'accès aux crédits et promouvoir des AGR par la redynamisation de la micro finance, le desserrement des contraintes bancaires et le développement de services financiers adaptés aux besoins et aux capacités des opérateurs du secteur informel.

- s'affranchir des faiblesses institutionnelles en mettant en place un tissu d'associations de base fortes, bien structurées et aux membres bien formés et initier de nouveaux modes d'organisation en matière d'emploi par la promotion des groupements professionnels dans les régions.

### **Faciliter l'accès des groupes sociaux sensibles au marché de l'emploi**

Une partie importante de la population se trouve marginalisée et exclue partiellement ou totalement de la société, et partant, du monde du travail.

Il est de ce fait nécessaire d'adopter une attitude pro-active pour mettre en place des programmes en faveur de ces groupes sensibles, tels que :

- rechercher et valoriser l'égalité des chances pour combattre la pauvreté par le relèvement du niveau d'instruction des femmes, la mise en place d'un cadre dynamique favorable au développement d'un système d'éducation permanente et intégrée, notamment dans le domaine de l'éducation non formelle contribuant à améliorer les conditions socio-économiques des femmes, le renforcement de la capacité organisationnelle des femmes par des actions de formation et de mobilisation permettant l'application effective des droits de la femme, le respect des textes et la libre jouissance des droits établis et la participation féminine à toutes les instances de décision.
- créer des opportunités d'éducation pour que la femme puisse accéder à la formation et à l'information, y compris par la promotion de l'alphabétisation fonctionnelle en milieu rural et informel, et par la mise en place d'un cadre favorable à une éducation permanente et intégrée face à la rupture de la scolarisation des filles-mères.
- développer des infrastructures incitant à une meilleure insertion dans le milieu scolaire, telles que cantines scolaires, internat de jeunes filles, en vue d'améliorer le taux de scolarisation, développer les structures d'accueil d'enfants de bas âge pour la libération de la femme au travail par l'adéquation du travail productif aux tâches domestiques.
- favoriser la création et la multiplication des dispositifs d'accès au crédit en faveur des femmes.
- promouvoir l'emploi des jeunes par l'éducation et la formation professionnelle adaptée à l'emploi et au milieu professionnel suivant des programmes répondant au mieux à la demande au niveau local, régional et national, et la généralisation du système d'apprentissage offrant des opportunités de s'insérer facilement dans le monde du travail.
- établir des synergies avec les secteurs productifs pour une contribution des acteurs économiques sous forme d'allocations ou de bourses de stages en entreprises pour le renforcement de l'éducation non formelle.
- élaborer une politique nationale de la jeunesse qui sera un instrument privilégié pour combattre le chômage, la pauvreté et la vulnérabilité au niveau des jeunes et qui inclura des programmes en faveur de l'insertion responsable dans le monde du travail et de l'auto-prise en charge.

En conclusion, les objectifs définis fixent le cap des axes d'orientation stratégique de promotion de l'emploi dans le cadre institutionnel de la PNE.

## **2.2. Les axes d'orientation stratégique de la PNE**

### **2.2.1. AXE D'ORIENTATION STRATEGIQUE 1**

#### **VECTEURS DE L'EMPLOI, VALORISATION DE L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE ET ESPACE DE DEVELOPPEMENT**

La création et le développement d'emplois entrent dans la stratégie globale de réduction de la pauvreté. Il s'agit pour Madagascar de créer à un rythme rapide un nombre suffisant d'emplois dans le secteur moderne, d'accroître la productivité et les revenus de l'emploi dans le secteur rural et le secteur informel. Globalement, la PNE contribue à intensifier la mobilisation des potentiels de ses ressources humaines.

L'éducation et la formation professionnelle constituent une exigence incontournable du développement et un vecteur essentiel contribuant à la promotion de l'emploi, par l'amélioration des qualifications des ressources ; il s'agit, en fait, de tenir compte de la problématique de leur adéquation et de leur adaptabilité en vue d'assurer leur employabilité.

La valorisation de l'innovation technologique et de la qualité permettra au secteur productif de mieux faire face aux effets de la globalisation économique, surtout sur le plan de l'accès au marché.

Sur le plan spatial, les actions de promotion de l'emploi devront s'étendre sur l'ensemble du territoire en portant la nécessité de mettre les formations et emplois locaux au centre des préoccupations et des intérêts des structures décentralisées.

##### **2.2.1.1. L'éducation et la formation professionnelle, un chaînon essentiel pour l'accès à l'emploi et un levier de professionnalisation**

Face aux dysfonctionnements identifiés du système éducatif et de la formation par rapport au marché du travail, l'indistinct institutionnel de la gouvernance de la formation professionnelle doit être résolu.

Dans ce but, la recomposition qu'impliquent les changements structurels de l'économie (voir chapitre 2.2.2) doit être reflétée dans la formation ; il s'agit de :

- la formation professionnelle initiale relevant à titre principal de l'enseignement général, technique ou technologique
- la formation professionnelle continue de travailleurs en situation d'emploi, en attente de premier emploi ou de reprise après perte d'emploi, des travailleurs du secteur traditionnel ou informel et stratégie à cet égard relevant de la politique relative à l'emploi et au travail.
- la formation continue ou en alternance de perfectionnement et d'adaptation aux innovations des salariés en cours de contrat en entreprise, incombant essentiellement à l'entreprise selon le cadre global fixé par le domaine de la législation du travail

Devant l'ampleur des actions à mener pour promouvoir l'emploi dans le pays, la place et le rôle de l'éducation et de la formation professionnelle comme chaînon essentiel pour l'accès à l'emploi et levier de professionnalisation seront définis à travers les aspects développés ci-après.

## **Mener des actions de lutte contre les abandons et déperditions scolaires avec un accent particulier pour les zones rurales et les couches défavorisées**

La visée stratégique repose sur le principe de la scolarisation des enfants et de la formation comme un investissement plus rentable que le travail précoce chez les ruraux et les urbains du secteur informel.

Le Gouvernement ambitionne qu'en 2015, le taux d'achèvement du cycle primaire atteindra 100%. La PNE souscrira aux objectifs fondamentaux fixés en tenant compte des impératifs suivants : (i) cibler judicieusement les matières essentielles pour réduire la durée de formation (journalière, annuelle et globale), (ii) développer précocement des réflexes d'auto-formation et la culture entrepreneuriale, (iii) assurer un processus d'apprentissage localement accessible à l'issue de l'instruction de base.

## **Mieux connaître les besoins de qualification actuels et futurs pour offre de formation adéquate, ciblée et accessible**

Il s'agit d'assurer, par un système d'information et d'observation adéquat, la pertinence des choix et décisions en matière de formation professionnelle par des données fiables portant sur les demandes et les offres de formation en général, l'évolution des demandes de qualification des régions et des secteurs, les coûts, la qualité, l'accessibilité, le rendement et l'efficacité des programmes fournis par les établissements de formation.

Dans ces perspectives et dans le but de résoudre l'éparpillement de l'effort de veille et de connaissance à travers une multiplicité d'observatoires aux contours de responsabilités flous, les actions amèneront à programmer la responsabilisation d'un organe autonome chargé de l'observation de l'emploi dans le cadre des dispositifs cohérents et complémentaires de la PNE (cf. point 3.2.3), possédant des compétences de veille en matière de l'adéquation « formation et emploi » et ayant un rayonnement national. L'observatoire renforcera la liaison avec les organismes de statistiques et d'information nationaux et internationaux.

Par ailleurs, la mise en place d'un cadre pour la reconnaissance et la validation des qualifications sera autant nécessaire, dans l'objectif de mieux valoriser les investissements en formation. Devront ainsi être prises des mesures pour promouvoir, en concertation avec les partenaires sociaux, le développement, la mise en place et le financement d'un mécanisme transparent d'évaluation, de validation et de reconnaissance des titres et qualifications, y compris la reconnaissance et la validation de l'expérience et des compétences acquises antérieurement, de manière formelle ou informelle. Le mode d'évaluation devra être équitable et conforme aux normes. Le mécanisme devra comprendre un système fiable de validation assurant que les qualifications sont transférables et reconnues d'une entreprise, d'un secteur, d'une industrie et d'un établissement d'enseignement à un autre.

## **Revitaliser le système et améliorer l'efficacité de l'enseignement technique et de la formation professionnelle**

Il est important d'assurer à l'ensemble des structures d'intervention et des établissements de l'enseignement technique et de formation professionnelle la cohérence d'un système remis en état, redynamisé, efficace et performant, capable de régulation tant interne que dans la réalisation de ses finalités (assurance efficacité interne et externe, pertinence, qualité-coût).

Un tel système est nécessaire à l'exécution ordonnée et au suivi du processus de correction de la formation professionnelle dont il affichera le tableau de bord. Ce système correspondra à une vision et se donnera des normes avec indicateurs et moyens de veille.

Dans ce cadre, devront être réalisées les actions suivantes :

- la formulation d'une vision nationale du système de la formation professionnelle par les partenaires sociaux, à partir du dialogue sur des thématiques variées comme les limites de l'adéquation formation/emploi, les notions d'employabilité, de compétences et qualifications transférables, de l'éducation et la formation continues, de l'égalité importance des objectifs économiques et sociaux, d'une société fondée sur le savoir. Il sera important de dimensionner la vision sur des directions permettant à la communauté nationale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de se mettre au diapason de l'évolution de ces domaines sur le plan international.
- la mise en place d'un espace tripartite pour étudier et proposer les démarches permettant la ratification de la Convention 142 et l'harmonisation en conséquence de la législation nationale par rapport à la Recommandation 150, dans le but de mettre la législation nationale au niveau des normes internationales quant au rôle de l'orientation et de la formation professionnelle dans le processus de mise en valeur des ressources humaines.

### **Appuyer la formation dans le secteur rural et pour les groupes sociaux sensibles en agissant sur l'offre et la demande**

L'accessibilité de la formation aux zones rurales, tant du point de vue de la répartition dans les régions que du coût tout en assurant la qualité des formateurs, est au centre des préoccupations actuelles.

Plusieurs actions doivent être envisagées :

- la promotion de l'accès à l'éducation et à la formation des personnes ayant des besoins spécifiques, notamment les jeunes, les handicapés, ainsi que des travailleurs des micro, petites et moyennes entreprises, ceux de l'économie informelle, du secteur rural et des travailleurs indépendants
- l'étude et la préparation des politiques d'aides sociales et autres (contrats formation-production avec les collectivités rurales) afin de permettre à tous de participer aux activités de formation et de perfectionnement
- la mise au point des approches non formelles d'éducation et de formation, notamment pour les adultes
- l'information et le conseil en matière d'orientation professionnelle, d'emploi et de marché du travail, accompagnés d'une information sur les droits et obligations de toutes les parties concernées.

En ce qui concerne les établissements publics de formation, des réformes devront être engagées selon les axes suivants :

- chaque établissement public de formation devra être à même d'assurer, outre l'exécution de programmes de formation, un rôle de volant d'intervention pour une meilleure adaptation de l'offre globale, notamment en se positionnant par l'assurance de la double pertinence régionale et sectorielle de l'offre et en

ambitionnant la maîtrise des coûts et celle de la qualité. Ces établissements devront être dotés des moyens conceptuels, budgétaires et humains requis.

- les chefs et personnels surtout formateurs des établissements devront être formés à la compétition, à une vision entrepreneuriale de leur mission et à la contractualisation de leurs postes.
- la reconstitution des groupements régionaux représentatifs des établissements de formation publics et privés devra être réalisée comme leur implication régulière avec les collectivités décentralisées dans des concertations de conjoncture, d'orientation et d'intégration aux plans de développement locaux et régionaux.

### **Réactiver l'organe partenarial Secteur Privé – Régions – Marché de formation - Coopération internationale**

Le pays devra se doter d'un dispositif de gouvernance du système national de la formation technique et professionnelle s'organisant autour d'un organisme d'orientation doté de moyens d'action et dont l'impact régulateur et structurant est affirmé.

A cette fin, une étude critique devra être faite en vue d'une réactivation éventuelle avec adaptation probable de l'expérience du CNFTP dont la mission a été d'étudier l'orientation du système national de la formation technique et professionnelle, d'appuyer la structuration du système par l'emploi, d'intervenir dans la promotion et l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies ainsi qu'à l'ingénierie de formation au niveau des secteurs, entreprises, régions (pôles régionaux de développement), et dans l'appui aux activités de centres de formations inscrites en réponse à des besoins identifiés dans des plans d'entreprises de différents secteurs ou tailles.

Dans le but d'étudier la faisabilité de la réactivation éventuelle, le bilan du problème de la participation du secteur économique privé à l'investissement dans la formation continue devra être effectué ainsi que l'identification des difficultés et des conditions de réussite, dont notamment l'aspect de financement de la formation professionnelle à Madagascar. Le dialogue social et le tripartisme dans les structures, délibérations et décisions du CNFTP et de ses organes feront l'objet d'une attention particulière.

La dimension de la coopération internationale doit être mise en exergue dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation à Madagascar. Les champs d'intervention sont nombreux, tels que : (i) promotion des capacités nationales de réforme et de développement des politiques et programmes de formation, (ii) renforcement de capacités des partenaires sociaux en vue de leur contribution à des politiques dynamiques d'éducation et de formation, notamment par rapport aux nouvelles dimensions des processus d'intégration économique régionale, de migration et de l'émergence d'une société multiculturelle, (iii) appui à la réactivation des mécanismes d'orientation du système national de formation technique et professionnelle.

#### **2.2.1.2. L'information, l'observation et l'orientation, éléments-clé de la promotion de l'emploi**

L'une des premières lacunes dont souffre la gestion de l'emploi est l'absence d'une information fiable, régulière, cohérente et récente afin de pouvoir suivre les évolutions et la nature des emplois existants, effectuer des analyses approfondies, informer de façon pertinente les utilisateurs potentiels et alerter les décideurs pour les éventuelles actions de correction. Des problèmes existent au niveau des concepts et de la méthodologie et entraînent des distorsions pour certains calculs, des erreurs ou

omissions dans certains dénombrements, pouvant amener à des conclusions sujettes à caution. Sur le plan technique, les informations ou données sont insuffisantes ou inexistantes dans des domaines aussi importants que le secteur primaire, le secteur informel, les migrations et mobilités.

Les problèmes organisationnels dus à la faiblesse des moyens et à l'éparpillement institutionnel entre de nombreuses structures, organismes et ministères nuisent au fonctionnement régulier et harmonieux du système d'information sur l'emploi. Les interventions menées jusqu'ici sont demeurées en deçà des corrections indispensables et n'ont pu amender la situation actuelle qui peut se résumer par une hétérogénéité d'ensemble, des données obsolètes et faiblement comparables et une exploitation aléatoire produisant des informations cloisonnées.

Un saut qualitatif, avec la création d'un système national unifié d'informations sur l'emploi, est requis de la part du système d'information pour la mise en œuvre de la PNE afin de servir d'outil de référence et d'aide à la décision.

### **Accroître la disponibilité de l'information sur l'emploi**

L'importance croissante attribuée à l'emploi devra se traduire par l'élaboration de plans cohérents qui requièrent des statistiques adéquates. L'absence de données peut signifier, dans de nombreux cas, que la majorité des efforts en matière d'emploi n'est pas enregistrée. La collecte des données fiables est un impératif incontournable et doit s'effectuer dans le respect des normes techniques et professionnelles pour garantir la crédibilité et la fiabilité des informations produites.

Les principales actions à mener peuvent s'effectuer suivant l'approche et les conditions ci-après :

### **Elaboration d'un cadre logique et définition des indicateurs**

L'établissement d'un cadre logique pour toutes les entités concernées constitue le point de départ des activités de collecte de données. Le travail à faire consiste en l'harmonisation des outils, des concepts et des définitions en vue de l'intégration des statistiques sur l'emploi dans le dispositif de statistiques nationales. Avec la sélection des indicateurs pertinents et représentatifs, cela constitue une tâche fondamentale.

## **Constitution d'une base de données sur l'emploi**

L'existence d'une base de données est un préalable fondamental. Cette base de référence sera alimentée par des éléments récoltés selon les méthodes adéquates à partir de toutes les sources qu'il appartiendra à la fonction statistique d'identifier (recensements et enquêtes de base, enquêtes périodiques légères, informations en continu provenant d'autres sources).

## **Des moyens à la hauteur**

Pour pouvoir répondre aux exigences du développement, le système d'information doit être capable de réagir rapidement aux besoins en information des décideurs à tous les niveaux ; cela requiert la disponibilité de moyens conséquents qui ne sauraient relever du seul budget de l'Etat.

## **Un système informatique performant**

Le volume des données à manipuler et les impératifs du monde moderne excluent les traitements manuels à grande échelle. L'utilisation d'un outil informatique dimensionné et géographiquement bien réparti et mis en œuvre par des ressources humaines compétentes et motivées est indispensable. Ce système constituerait la cheville ouvrière de l'introduction et de la diffusion des TIC au sein du monde de l'emploi. Cependant, il faut veiller au renforcement des capacités, à la mise en place d'un mode opératoire au point, à la stabilisation et à la sécurisation institutionnelle et financière permettant la pérennité du système lui-même.

## **Répondre à la demande d'information à tous les niveaux**

De nombreux intervenants sont impliqués dans le monde de l'emploi et ont tendance à opérer de façon isolée et sans concertation. Pour éviter les empiètements et les doublons, sources d'inefficacité et de gaspillage, des mesures devront être prises comme :

## **Procéder au décloisonnement de l'information**

Un effort de décloisonnement doit ainsi être poursuivi car les données sur l'emploi font également appel à des éléments issus de nombreux systèmes intérieurs ou extérieurs aux dispositifs directement en charge de l'emploi (données sur le commerce extérieur, les investissements, la conjoncture, les comptes financiers, ...). Il est nécessaire de s'assurer de la collaboration de toutes les entités concernées et d'envisager à court terme la réactivation du CCISE (Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques) placé sous la tutelle de la Primature.

## **Insérer le système statistique sectoriel dans le système statistique national**

La crédibilité et la fiabilité des informations sur un secteur, produites par le système de statistiques, se mesurent au degré d'intégration et de cohérence de ces données avec celles établies dans un cadre plus large et cela ne peut se réaliser que si de telles données sont prises en charge dans le cadre d'un dispositif adapté de statistiques, répondant aux besoins propres du monde du travail et alimentant le système national de suivi économique. Cela passe par la mise en place de canaux de concertation et de coordination entre les principaux concernés afin de trouver les solutions à mettre en œuvre pour assurer dans les meilleurs délais un cadre commun de réflexion en vue

d'assurer une production statistique régulière, fiable et cohérente avec les besoins de l'économie.

### **Coordonner les activités de collecte et traitement**

Pour une coordination réellement efficace, des axes de collaboration et des passerelles doivent être établis entre tous les intervenants majeurs qui, jusqu'à présent, évoluent séparément. La définition d'un programme annuel de production de documents et la mise en place des mécanismes permettant un développement des méthodes de traitement et d'analyse des données, constituent les axes essentiels de cette collaboration qui sera appelée à s'installer dans la durée afin de permettre à chaque partie de mener à bien les missions qui lui sont confiées et éviter les redondances.

### **Tenir compte de la décentralisation**

Avec l'avancée du processus de décentralisation, la demande d'informations au niveau local devient de plus en plus significative. Aussi, ces informations seront-elles produites de manière à satisfaire le maximum de besoins avec le niveau géographique d'agrégation requis. L'émergence de pôles de développement régionaux amènera une augmentation des besoins en information sur l'emploi à laquelle le système devra répondre par des dispositifs et méthodologies appropriés dont la mise en place, au niveau des régions, de cellule statistique avec « compétence emploi » d'interlocuteur du système national d'information, tant sur le plan de prise en charge des travaux de collecte de données que sur la diffusion d'information traitée.

### **Connaître pour agir : les tableaux de bord**

Une des principales fonctions dévolues au système d'information sera la mise à disposition d'informations pour piloter et superviser les actions entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la PNE ; la production régulière de tableaux de bord sur l'emploi, nourris de données récentes, fiables et consolidées, constitue un objectif primordial.

### **Produire les informations de supervision et d'évaluation**

L'avantage attendu à terme du système d'information est de produire en temps réel des éléments d'appréciation permettant le suivi et l'évaluation consolidés des projets, des programmes et des autres actions de développement initiés en faveur de l'emploi. L'exploitation du stock de données disponible pour effectuer des études d'impact de la PNE figure parmi des actions favorisant l'instauration d'un système de pilotage et d'évaluation des ressources au niveau méso et macro-économique.

### **Informier et orienter sur le marché de l'emploi**

La production d'informations doit servir de support à la prise de décision. Avec la complémentarité synergique du système d'observation de l'emploi, il est primordial d'assurer sur le long terme la diffusion et la restitution des résultats à l'aide des différents canaux utilisables et sous différentes formes, tels que :

### **Annuaire statistiques**

L'élaboration et la diffusion des annuaires statistiques font partie des activités courantes de la fonction statistique. Les données contenues dans l'annuaire

proviennent de différentes sources allant des enquêtes statistiques réalisées aux collectes des données.

### **Notes de conjoncture**

Elles ont pour but d'expliquer les phénomènes conjoncturels relatifs à l'emploi et proposer des solutions ou des alternatives.

### **Etudes thématiques et études de filières**

Parallèlement à la production des informations, des études thématiques et de filières d'insertion et d'embauche, en relation avec les besoins des utilisateurs, devront être réalisées dans le but d'améliorer le taux de placement.

### **Analyses prospectives**

Des analyses prospectives des besoins en ressources humaines seront réalisées pour confronter les besoins du marché du travail avec les offres émanant de la force de travail.

### **Les publications**

Outre des publications des résultats des études et recherches, les informations disponibles dans la banque de données seront diffusées systématiquement à travers différents canaux comme les médias et le site web. Concernant le site web, sa mise en place est fortement recommandée dans le cadre du programme de mise en œuvre de la PNE.

### **Bulletins d'information périodiques**

Afin de vulgariser et valoriser au mieux les informations disponibles au niveau du système, un effort sera réservé à la publication des bulletins d'information dont la périodicité reste à définir suivant les possibilités techniques et matérielles.

### **Etudes et recherches**

Il ne s'agit pas de se limiter à la centralisation des données et à la production des informations. Il est important d'apporter des valeurs ajoutées aux informations en misant sur des études économiques et des analyses relatives aux thèmes de l'emploi.

### **Centre d'information sur l'emploi**

La place centrale de l'emploi dans la formation économique et sociale mérite que lui soient consacrés des espaces assurant les fonctions de gestion de la documentation, de centres de mise à disposition d'informations sur tous les aspects de l'emploi et de bornes interactives orientées sur le placement dans le cadre des TIC.

En conclusion, la coordination des contributions des différentes sources d'information est une tâche délicate, complexe et essentielle qui devra être imposée à travers des dispositifs et mécanismes institutionnels et administratifs assurés de la pérennité.

### **2.2.1.3. Le développement des acquis techniques locaux pertinents, de l'innovation technologique et de promotion de la qualité**

En matière de transfert de technologie, le Gouvernement s'est engagé à promouvoir les technologies d'information et de communication (TIC). A cet effet, il a initié un processus d'élaboration d'une politique nationale en matière de TIC visant, entre autres, à promouvoir la mise à disposition des opérateurs économiques d'un système d'information en temps réel performant.

La compétition imposée par la mondialisation incite les entreprises à considérer l'innovation comme un facteur décisif du développement des entreprises en tant que variable stratégique.

Soumis à l'élargissement de la concurrence, les entreprises doivent améliorer leur compétitivité par une élévation constante de leur productivité, renforçant ainsi leur capacité à conquérir ou garder une part de marché conséquente.

L'amélioration de la production et de la productivité doit passer par une politique de transfert de technologie adaptée, couplée au renforcement de la recherche appliquée au développement.

#### **Entreprendre à grande échelle la normalisation de la qualité**

Le transfert de techniques et de technologies peut s'insérer dans une démarche globale de promotion de la qualité en vue de permettre aux entreprises d'intégrer le marché international par la qualité, source de développement d'entreprises et de l'emploi.

Dans cet esprit, le DSRP a préconisé « une veille informationnelle sur les normes mondiales de productivité (NMP) » nécessaire au développement de la « démarche qualité » à Madagascar. C'est dans ce cadre qu'il est nécessaire d'appuyer le MMQ dont l'objectif vise, entre autres, à informer et à éduquer le public, à assurer la promotion de la qualité dans les entreprises et les services publics, et au rayonnement national de la « démarche qualité ».

L'instauration des normes de qualité requiert le renforcement et l'extension des programmes menés jusqu'ici et doit faire l'objet de mobilisation axée sur la sensibilisation et la formation. Des appuis doivent être également menés pour la mise en place d'une institution nationale reconnue et pérenne en matière de certification.

#### **Valoriser et mettre en exploitation les propriétés intellectuelles et les fruits de recherche**

L'un des aspects à valoriser dans les démarches de soutien à l'emploi est le rapprochement entre le monde des entreprises et celui de la recherche.

En effet, la mise en exploitation des propriétés industrielles ainsi que des fruits de recherche dans le cadre des innovations technologiques dont les entreprises peuvent bénéficier, favorise la compétitivité des entreprises et participe au développement de l'emploi.

La transformation des résultats de recherche appliquée au développement en opportunité d'expansion d'entreprise constitue une des missions essentielles de

l'organisme chargé de l'observation de l'emploi dans le pays ; l'amélioration des cadres et champs de recherche est également de son ressort.

#### **2.2.1.4. La décentralisation, un espace de création d'emploi**

L'autonomisation des collectivités décentralisées est un point focal de la mise en place de la bonne gouvernance dans le cadre du DSRP. Plusieurs objectifs stratégiques ont été définis, dont certains ont déjà fait l'objet de mise en œuvre, tels que : (i) la prise en charge de la fourniture des services de base par les communes et le développement d'une administration de proximité, (ii) l'implication plus marquée des collectivités décentralisées au développement économique et social local et le développement des infrastructures par le biais des plans de développement communaux, (iii) l'initiation d'une dynamique de développement équilibré par la création des pôles de développement régionaux.

Cette démarche doit être accompagnée par un processus de transfert et de développement des compétences en concomitance avec le transfert de pouvoir aux collectivités décentralisées, et rejaillir sur le développement de l'emploi local et régional. Cependant, tout transfert de compétence et de pouvoir doit être accompagné par un processus de transfert de moyens aux collectivités décentralisées.

Même si les dynamiques locales et régionales en matière d'emploi et de développement des compétences laissent entrevoir des perspectives prometteuses, elles sont encore loin d'être à la mesure des besoins en terme d'emplois pour l'atteinte des objectifs de décentralisation et de développement local. Ce volet constitue ainsi un des défis majeurs de la PNE.

#### **Concevoir une approche territoriale cohérente**

L'évolution du processus de décentralisation risque d'être compromise par la vision quelque fois divergente sur la décentralisation et la déconcentration, le manque d'articulation et d'harmonie entre « le politique » et « le technique » dans la gestion des affaires des provinces autonomes et des communes.

Des formations techniques pour la gestion des communes doivent être organisées en faveur des maires pour éviter l'interférence de responsabilités ; l'existence des associations des maires présente un atout pour la PNE dans la mise en place de partenariat nécessaire.

En outre, le flou persiste dans le domaine de l'emploi surtout pour le cas de la fonction publique par rapport aux cadres réglementaires des provinces autonomes ; cette lacune ne permet pas de disposer d'une approche territoriale cohérente mettant en liaison la dimension Emploi avec le développement des provinces autonomes et des communes.

La clarification des missions, mandats, rôles, prérogatives, avantages et responsabilités des collectivités décentralisées est un facteur de progrès social en matière de promotion de l'emploi et la PNE doit servir de tremplin catalyseur pour parvenir à insuffler la dynamique de recherche d'une administration de proximité cohérente et profitable aux administrés.

#### **Mettre en évidence et renforcer le volet « formation et emploi locaux »**

La plupart des projets de développement régionaux et locaux placent les structures décentralisées au centre de leurs activités. Parmi les interventions majeures figurent le

Projet PSDR, le Projet Sectoriel de Transport pour les constructions et réhabilitations routières, le financement direct des communes pour l'amélioration de l'accès aux services sociaux de proximité et la réalisation des plans communaux de développement, les programmes relatifs à la gestion des catastrophes naturelles.

Actuellement, les plans communaux de développement réalisés avec le concours du FID sont au nombre de 680. 90 % des communes ont pu bénéficier des financements du FID.

Pour le projet PSDR, les interventions dans les 20 GTDR pour les petites infrastructures productives, le renforcement des organisations paysannes et des organisations de producteurs, l'appui aux activités non agricoles contribuent de manière substantielle à la multiplication des emplois régionaux et au développement de filières productrices. Le PSDR a réalisé 778 sous-projets de petites infrastructures productives, 1836 sous-projets d'activités agricoles en 2002.

Dans l'ensemble, ces différentes interventions ont permis d'avancer dans la perspective de renforcement des capacités et compétences locales.

Une composante relative à la promotion de la formation et des emplois locaux et régionaux dans la perspective de la mise en place des pôles de développement régionaux et du développement communal devra être intégrée en vue de l'amélioration de l'emploi dans les régions. La dimension « Formation et Emplois locaux » doit être systématiquement intégrée dans les plans locaux de développement.

Par ailleurs, l'identification des secteurs porteurs et des besoins en renforcement des compétences locales est requise. Cette mesure implique le renforcement des capacités des services régionaux de l'emploi pour l'identification des besoins en formation et pour la promotion des emplois locaux.

En conclusion, la PNE devra revaloriser le système d'éducation et de formation professionnelle, de sensibilisation et d'information sur l'emploi tant au niveau institutionnel et en terme d'innovation de méthodes que sur le plan d'élargissement spatial des actions à mener.

### **2.2.2. AXE D'ORIENTATION STRATEGIQUE 2**

#### **SYSTEME D'ACCES AU DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS ET AUX RESSOURCES PRODUCTIVES POUR LA CREATION D'EMPLOI**

Le travail accompagne les investissements et le développement des activités productives. La PNE, dans son ambition de toucher l'ensemble des systèmes générateurs d'emploi et en jouant un rôle catalyseur vis-à-vis des forces productives, contribue sans nul doute à devenir un véritable facteur déclencheur de la promotion de l'emploi dans le pays.

Ces forces productives concernent : (i) les entreprises modernes et les unités industrielles, (ii) l'intensification de l'approche HIMO, (iii) la micro et petite entreprise, (iv) l'économie rurale, (v) le système de financement des secteurs productifs.

### **2.2.2.1. Le développement des entreprises modernes et des unités industrielles**

Madagascar dispose d'un cadre référentiel pour développer et dynamiser le secteur privé par l'existence du Programme National d'Appui au Secteur Privé ou PNSP. Les objectifs de croissance retenus doivent se traduire par des efforts importants en matière d'investissements, en terme de volume et de productivité.

Le secteur privé étant le moteur de croissance économique, deux facteurs influencent principalement les investissements, à savoir : un cadre plus incitatif et sécurisant et des infrastructures adéquates. Le développement du secteur privé se fera dans le cadre d'une bonne synergie du Partenariat Public - Privé (3P) et la mise en place de pôles de développement économique.

Pour encourager le développement des entreprises modernes, il est prévu de continuer et d'intensifier certaines actions comme l'amélioration de l'environnement des entreprises, l'élaboration et la consolidation de politiques sectorielles, l'amélioration du cadre de création de petites et moyennes entreprises, et enfin le renforcement et l'élargissement du tissu des zones franches.

#### **Poursuivre l'amélioration de l'environnement des entreprises**

Pour atteindre un rythme de croissance élevé de l'ordre de 8 à 10% l'an, le Gouvernement devra accentuer ses efforts sur l'extension du champ des investissements par l'instauration et le renforcement de la stabilité macro-économique et par une plus grande diversification de l'économie. La stratégie d'ensemble consiste à mettre en place un cadre favorable à l'émergence de dynamiques nouvelles (partenariat, sous-traitance) et à favoriser les secteurs à forte potentialité.

L'Etat, pour sa part, doit s'efforcer de développer et améliorer le cadre institutionnel instaurant un environnement favorable au développement du secteur privé en mettant un accent particulier sur les investissements privés existants ou à créer induisant des emplois qui devront bénéficier d'un encouragement particulier.

Dans le contexte de dérégulation sauvage prévalant au niveau international, l'intervention des pouvoirs publics est à recommander vivement pour une application intelligente du concept de discrimination positive en faveur des opérateurs nationaux, en invocation des clauses de sauvegarde de la charte de l'OMC.

Les récentes mesures d'allègement fiscal, de détaxation, de diminution des coûts de l'énergie et de refonte du régime foncier requièrent de l'Etat un exercice ferme de sa fonction de régulateur. L'Etat se doit de continuer à améliorer les services administratifs en mettant en place un système pour lutter contre les lenteur et lourdeur administratives et poursuivre la lutte contre la corruption. L'administration en charge de l'emploi et de la création d'entreprise doit également rendre effective l'accessibilité de ses services d'enregistrement des nouvelles entreprises au niveau des régions.

La mise en place d'un système intégré et unifié d'observation de l'emploi s'avère indispensable pour accompagner les réformes nécessaires dans le but de permettre une lecture analytique à jour de l'état de l'emploi dans le pays. L'intensification du dialogue social, quant à lui, doit permettre l'instauration effective du 3P et servir de balise à toute dérégulation sociale et économique.

## **Elaborer et consolider les politiques sectorielles**

Le pays dispose de secteurs économiques générateurs d'emploi qui lui permettent d'atteindre de hauts niveaux de croissance dans les moyen et long termes. Au cours des trois prochaines années, la croissance économique proviendra principalement des secteurs porteurs comme le tourisme, l'industrie manufacturière tournée vers l'exportation, les ressources halieutiques, le secteur agricole et les mines où le potentiel en matière de croissance et d'apport en devises est jugé conséquent. L'effet d'entraînement de ces secteurs sur les autres branches devra promouvoir l'activité dans l'ensemble de l'économie surtout au niveau de l'emploi, tant en nombre qu'en qualité.

La prise de mesures énergiques nécessaires à la relance de l'économie à la sortie de la crise a pu se faire avec la collaboration active des partenaires internationaux de Madagascar et les conditions sont à nouveau réunies pour un nouveau départ.

Les objectifs à atteindre visent, d'une part, à accroître la disponibilité des biens et services industriels et promouvoir les échanges, et d'autre part, à élaborer une politique afin d'améliorer la compétitivité du secteur industriel et ce, pour pouvoir développer le commerce. Il y a lieu ainsi de : (i) définir une politique d'industrialisation en collaboration avec le secteur privé, visant la promotion des liens par la spécialisation, en prêtant une attention particulière à l'avantage comparatif, (ii) s'interroger sur l'opportunité de raisonner en terme de filière et non plus par secteur institutionnel cloisonnant. L'intégration verticale permet de repérer et éliminer les goulots d'étranglement avec des répercussions positives sur l'emploi.

Le tourisme doit être considéré comme un outil de réduction de la pauvreté, soucieux du respect de l'environnement. Le tourisme doit devenir un levier de développement durable au bénéfice des communautés de base à travers les effets engendrés par le désenclavement, la viabilisation des zones ciblées ; l'écotourisme reste ainsi l'aspect le plus porteur en matière d'emplois en milieu rural.

L'augmentation de la contribution du secteur « mines » dans le développement du pays doit entrer dans la politique d'industrialisation. Les actions consisteront à mettre en place un dispositif minier transparent, à promouvoir les grands investissements miniers et la gestion décentralisée des ressources minières et à éliminer les fraudes minières. Initiée dans le cadre du Projet de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM), la politique gouvernementale laisse entrevoir les impacts socio-économiques d'une nouvelle gouvernance, notamment par les emplois induits créés par l'application de la gestion communale des ressources minières et les mesures d'accompagnement mises en place privilégiant l'amélioration des conditions de vie des communautés concernées par l'activité minière artisanale et les activités de commercialisation et de transformation des produits miniers.

Le secteur primaire comprenant l'agriculture, la pêche et l'élevage est le principal pourvoyeur d'emploi du pays. Considéré comme porteur, ce secteur mérite d'être soutenu dans la mesure où il aide à atteindre la sécurité alimentaire du pays dans un cadre de développement convenable. Les actions menées doivent conduire à l'augmentation de surfaces irriguées et de la production, à la promotion des investissements en zones rurales. Il s'avère ainsi indispensable d'optimiser l'utilisation des ressources halieutiques en mettant en place un dispositif permanent de suivi pour assurer une gestion transparente et rationnelle.

## **Favoriser la création et le développement des moyennes et grandes entreprises**

La promotion des moyennes et grandes entreprises est tributaire de la santé de l'économie en général. Le lancement de grands travaux d'infrastructure induira une augmentation des emplois directs auprès des grandes entreprises titulaires de marchés et une augmentation des emplois au sein des entreprises de sous-traitance et de tâcheronnage. Des actions de renforcement des capacités des PME du secteur BTP afin de favoriser leur insertion dans les marchés, tant sur appels d'offres nationaux qu'internationaux, doivent être menées.

Des actions seront également menées pour attirer les gros investissements à Madagascar, vu l'importance des infrastructures à aménager ou à réhabiliter dans un court délai afin d'assurer un développement rapide. Ces actions se traduiront par une répartition des lots de travaux dont le montant s'élève à des dizaines de millions de dollars US.

Dans l'optique de la promotion des moyennes et grandes entreprises, la remise en place de dispositif spécifique d'appui au secteur privé mérite une attention particulière, par la disponibilisation d'appui aux entrepreneurs et entreprises en matière de recherche d'investissement, de partenariat, d'assistance technique.

Le désenclavement des zones rurales productrices figure parmi les priorités pour l'écoulement des produits des primo-producteurs et les rendre ainsi accessibles à la collecte par les industries de transformation agro-alimentaires. Le développement des infrastructures économiques permet de réduire les coûts des services des entreprises, vu que ces programmes sont favorables pour le développement du tissu économique.

Enfin, l'appui à la création et au développement des moyennes et grandes entreprises implique la dynamisation du secteur privé par la promotion des investissements privés, nationaux ou étrangers, la promotion du 3P et la mise en place d'un cadre de concurrence nationale suffisamment réglementée pour renforcer la compétitivité des entreprises nationales.

## **Renforcer et étendre le tissu de zones franches, importante niche de création d'emploi**

Dans le cadre de la dynamisation du secteur privé, il est impératif de considérer particulièrement les zones franches en perspective de l'approche-emploi dans le secteur moderne, vu le nombre considérable d'emplois créés par les entreprises franches à Madagascar.

L'existence des zones franches, donc des emplois qu'elles induisent, est tributaire du maintien de leurs avantages comparatifs. Des mesures concrètes en ce sens sont indispensables de la part des autorités concernées pour pouvoir assurer leur compétitivité sans nuire aux niveaux de salaires et au pouvoir d'achat de leurs employés.

L'extension des zones franches entre dans la ligne politique de l'Etat qui cherche à promouvoir les produits malgaches. Il importe ainsi d'intégrer le marché local dans le système du marché mondial en vue de rendre compétitive l'économie nationale.

Dans cette optique, il est important d'assurer l'intégration bénéfique de Madagascar dans les différents systèmes de coopération, tels que SADEC, AGOA, COMESA et COI, le renforcement partenarial avec les organisations internationales et

l'amélioration des relations diplomatiques et commerciales avec les pays d'Afrique limitrophes.

Toutefois, dans une vision novatrice et incitative, il y a lieu de s'attacher sans tarder à l'intégration des zones franches au tissu économique local, de manière à ce qu'elles participent pleinement au projet de société.

L'approche « filière » doit être développée à Madagascar car elle représente une réponse structurelle, en terme de socle économique, à l'instabilité des secteurs et sous-secteurs face à des conjonctures, au phénomène « délocalisation - relocalisation ».

Enfin, même si les entreprises franches sont reconnues comme une niche d'activités créatrice d'emploi, il s'avère important de : (i) veiller à l'application de la législation de travail, (ii) sérier les secteurs d'activités à privilégier et s'assurer du transfert de technologie par le biais des actions de formation en entreprise, (iii) revoir les textes relatifs aux investissements pour intégrer la nécessité d'investissements sociaux et d'actionnariat ouvert au secteur privé malgache.

#### **2.2.2.2. L'ancrage de l'approche HIMO dans le développement de l'emploi**

La haute intensité de main d'œuvre ou HIMO constitue l'une des approches profitables au développement de l'emploi et appropriées pour un pays pauvre et très endetté comme Madagascar. La valorisation de cette technique qui a largement fait ses preuves en matière de création d'emploi et d'amélioration des conditions de vie des populations les plus démunies depuis son application à Madagascar vers le début des années 90 nécessite le renforcement des programmes actuels, la sensibilisation et la formation des acteurs. Par ailleurs, les cadres et moyens permettant la durabilité et la qualité des emplois générés par l'approche HIMO doivent être recherchés ou améliorés.

#### **Prendre en compte les opportunités et avantages économiques et financiers offerts par l'approche HIMO**

L'approche HIMO permet non seulement de maximaliser un investissement en terme de création d'emploi mais aussi de construire des infrastructures à moindre coût et de réaliser des économies de devises. L'approche HIMO consiste, en effet, à utiliser de façon optimale les ressources locales pour la construction, la réhabilitation et l'entretien d'infrastructures rurales et urbaines. Elle permet ainsi de créer non seulement des emplois directs par le recrutement de la main d'œuvre locale comme ouvrier sur les différents chantiers mais aussi des emplois indirects à travers la chaîne d'approvisionnement en matériaux de construction, de vivres et la mobilisation d'ouvriers qualifiés locaux, tels que les charpentiers ou les maçons lorsqu'il en existe sur place.

Il a été démontré que le volume des emplois indirects générés par l'approche HIMO est plus important que les emplois directs.

Pour la réalisation de travaux d'infrastructures, par rapport à la méthode Haute Intensité d'Équipement (HIEQ), l'approche HIMO présente les avantages comparatifs suivants : des coûts unitaires inférieurs de 30% à 80%, de 2 à 5 fois plus d'emplois générés, des économies des devises consommées par la méthode HIEQ de l'ordre de 30%.

Enfin, les effets indirects de l'approche HIMO en terme de revenus et de valeur ajoutée locale sont largement plus importants que les impacts macro-économiques de la méthode HIEQ.

### **Renforcer l'action des programmes actuels, la sensibilisation et la formation des acteurs**

La situation globale des programmes en cours développant actuellement l'approche HIMO se présente comme suit : 3 projets HIMO (HIMO-Routes, HIMO-Bâtiments et HIMO Urbain) appuyés par la coopération norvégienne et le BIT, le projet AGETIPA pour certaines catégories de ses activités (réfection des rues en pavé, construction d'ouvrages d'évacuation et d'escaliers) et le projet FID pour la réhabilitation des pistes rurales. La multiplication et l'extension spatiale des réalisations par la méthode HIMO nécessitent des actions de sensibilisation et le développement de la formation des acteurs en vue de : (i) instaurer un environnement favorable au développement attendu de l'approche HIMO, (ii) renforcer les capacités techniques et organisationnelles des acteurs, (iii) améliorer la qualité des travaux.

Concernant l'offre de formation, l'existence du centre de formation HIMO-Routes d'Antsirabe doit permettre d'offrir des formations adaptées aux différents acteurs (PME, BE, dirigeants des collectivités locales, représentants d'association d'usagers et d'autres organisations). Les actions à entreprendre dans les domaines de la sensibilisation et de la formation sont les suivantes : (i) trouver des dispositifs et mécanismes pour rendre le centre de formation HIMO accessible aux autres provinces, (ii) multiplier les sessions de formation destinées aux différents acteurs, (iii) recycler régulièrement les PME et BE intervenant dans le domaine HIMO, (iv) étendre la formation aux ouvriers qualifiés et professionnels pouvant se prévaloir d'expérience de chantier HIMO, (v) intégrer les responsables communaux dans le processus.

### **Privilégier l'approche HIMO dans les programmes d'investissements publics et privés**

Sur la période 1990-1995, les projets HIMO ne représentaient que 4.9% des dépenses publiques alors que les avantages comparatifs mentionnés auparavant (cf. paragraphe précédent relatif aux opportunités et avantages économiques et financiers offerts par l'approche HIMO) sont de nature à privilégier l'approche au bénéfice de l'emploi en direction des pauvres. C'est la raison pour laquelle, quelle que soit la situation financière du pays dans un avenir proche :

- l'Etat doit privilégier l'approche HIMO dans les programmes d'investissements publics concernant le secteur BTP, l'environnement (reboisement) et tout autre domaine permettant l'utilisation de la méthode HIMO
- les collectivités territoriales devront fixer leur choix sur l'approche HIMO pour les travaux d'infrastructures qu'elles seront amenées à réaliser sur leurs propres ressources ou sur les allocations provenant des fonds publics
- les investissements, notamment privés, devront utiliser la méthode HIMO chaque fois que c'est possible, que ce soit dans le secteur des BTP que dans les secteurs industriel et agricole.

## **Rechercher et améliorer la durabilité et la qualité des emplois**

La précarité des emplois générés par l'investissement travail à haute intensité de main d'œuvre pour la réalisation d'infrastructure constitue en effet leur principale faiblesse en ce sens que, vu sous cet angle, il apparaît comme une solution provisoire, plus une atténuation de la pauvreté qu'un véritable emploi. Il importe donc de rechercher les voies qui permettent ou contribuent à la durabilité et d'améliorer les mesures ou cadres déjà existants allant dans ce sens. Il en est de même pour la qualité des emplois.

Pour ce qui est de la durabilité de l'emploi, le processus continu de création d'emplois qui se développe actuellement constitue une des réponses à la précarité de l'emploi temporaire généré par la réalisation d'infrastructure. L'emploi temporaire peut être renforcé par : (i) une multiplication accrue des programmes et des interventions multisectoriels, (ii) une prise en charge effective de l'entretien permanent des infrastructures. Concernant cette prise en charge, la plupart des communes manifestent en effet des réticences par faute de moyens financiers, une proportion importante des communes n'ayant pas de comité d'entretien.

Quant à la qualité de l'emploi, le niveau de salaire relativement bas confirme que les populations bénéficiaires sont effectivement les plus démunies. L'action doit ainsi porter sur le relèvement du niveau de rémunération en fonction des réalités régionales ou de la conjoncture, le respect des normes et règles de travail.

### **2.2.2.3. La micro et petite entreprise, creuset important en matière de création d'emploi**

Conformément au contenu du présent axe d'orientation stratégique, la promotion de la MPE entre dans le cadre de l'amélioration de l'accès au développement des investissements et des ressources productives profitables à l'emploi.

La promotion de la MPE constitue un levier important de réduction de la pauvreté en tant qu'outil de création et de valorisation de l'emploi.

Cette promotion nécessite la priorisation de la considération du secteur informel comme un secteur de développement, l'amélioration et la modernisation du cadre juridique et organisationnel de la profession artisanale et le renforcement des dispositifs existants en matière d'appui à la MPE.

Ces interventions répondent d'une façon précise à la problématique de la MPE dont l'existence et le champ d'intervention se situent souvent sur la ligne partageant le secteur formel de l'informel.

### **Considérer le secteur informel comme secteur de développement et valoriser ses potentialités**

Le secteur informel constitue indéniablement un des moteurs du développement. Le poids du secteur informel dans l'économie et dans le revenu des ménages, plus particulièrement chez les plus démunis, revêt une dimension incontournable dont il y a lieu de tenir compte dans toute approche sur la problématique de l'emploi. Cependant, la nature du secteur informel est souvent mal cernée et le potentiel qu'il offre mal exploité.

Il est important que le pays se dote d'une cellule d'analyse et d'appui au développement du secteur informel pour les objectifs suivants : (i) définition et

codification du secteur informel malgache, (ii) recensement des acteurs du secteur informel pour mettre en exergue les problèmes vécus et le véritable poids économique qu'il incarne, (iii) conception et mise en œuvre d'instruments d'appui répondant aux problèmes posés dans un cadre de stratégie de développement, (iv) proposition des voies et moyens d'amélioration des conditions de travail dans le secteur, (v) accompagnement dans la formalisation progressive dans le cadre d'une stratégie globale de développement, (vi) structuration des démarches en vue d'une meilleure représentativité du secteur à différents niveaux.

Enfin, il est clair que des appuis importants doivent être menés en terme de renforcement de capacités dans le cadre de la structuration de la représentativité du secteur informel. La valorisation des potentialités économiques du secteur informel passera par la mise en place d'un cadre juridique et fiscal favorisant la formalisation progressive, et d'un cadre administratif de proximité facilitant l'enregistrement des activités économiques développées.

### **Moderniser le secteur artisanal**

L'artisanat est un réel secteur porteur qui mérite une considération particulière. L'impulsion à donner aux structures d'appui prend toute son importance et s'avère nécessaire à sa survie.

La nécessité de la réforme du secteur artisanal en vue de la modernisation de la profession artisanale est ressentie par l'ensemble des acteurs, vu que l'on dénombre environ 1 800 000 artisans dans tout Madagascar dont la grande majorité exercent dans l'informel (on recense pour seulement les environs d'Antananarivo plus de 4000 artisans dont 95% dans l'informel ).

Le besoin s'explique également par le fait que plus de la moitié de la population active s'adonne totalement ou partiellement à l'artisanat avec toute la problématique engendrée par la faiblesse de la formalisation sur le développement proprement-dit du secteur artisanal. L'artisan malgache n'a même pas un statut officiel qui lui permette d'exercer convenablement ses activités et d'assurer ses droits et devoirs en tant qu'agent économique important. La priorité doit être ainsi donnée à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement de l'artisanat à Madagascar, ces actions pouvant toucher le code de l'artisanat, le statut de l'artisan, la nomenclature de métiers, le dispositif d'information, le fonds de promotion, les chambres de métiers et la représentation locale et nationale des artisans.

L'évocation de l'artisanat amène à la problématique du secteur informel et de la coopérativisation. Des actions doivent être effectuées pour développer les coopératives en milieu rural en vue de mieux encadrer et renforcer les capacités de la population qui est appelée de plus en plus à participer à des activités marchandes. La redynamisation du tissu coopératif à Madagascar permettra un essor économique favorisant, à travers l'artisanat, le développement de l'emploi pérenne basé sur des activités durables et rattachables à des filières économiques importantes souvent ouvertes à l'exportation.

## **Renforcer les dispositifs existants en matière d'appui à la micro et petite entreprise**

Le renforcement des initiatives de création de la MPE figure comme une priorité, du fait que ce secteur constitue l'un des bassins d'emploi les plus importants à Madagascar. Des expériences positives existent dans le pays en tant que dispositifs d'appui à la création et au développement de la MPE. Les institutions, comme EAM et APEM/SIPEM, sont les plus citées.

Des ressources devront être allouées en faveur à la fois du secteur de la MPE dans les perspectives de : (i) mettre à disposition des promoteurs de centre d'incubation et de pépinière d'entreprise, (ii) faciliter l'accès au financement et l'appui dans la formalisation, (iii) de soutenir les structures d'encadrement et d'accompagnement existantes.

Les initiatives des femmes et des jeunes doivent recevoir un regard particulier de la part des dispositifs d'appui existants, malgré l'existence des projets d'insertion socio-économique des jeunes comme PROJER, EPT et IJVA, et des actions en faveur des femmes insufflées par la PNPf et le Programme PANAGED.

En définitive, la micro et petite entreprise permettra de créer des emplois avec peu de capital et de niveau moins exigeant de qualification, tout en contribuant à nouer des liens économiques entre activités agricoles et manufacturières, traditionnelles et modernes, rurales et urbaines.

### **2.2.2.4. Le soutien à l'émergence d'une économie rurale et créatrice d'emploi**

Le soutien à l'émergence d'une économie rurale et créatrice d'emploi nécessite des mesures et actions dans plusieurs domaines et à différents niveaux tant les facteurs de blocage sont complexes et interagissent.

L'analyse de la situation actuelle de l'emploi en milieu rural amène à considérer comme domaines d'intervention prioritaires : (i) le renforcement des stratégies et politiques sectorielles, (ii) la dynamisation des agricultures et élevages traditionnels, (iii) la modernisation de l'économie rurale, (iv) le développement de nouveaux métiers ruraux, (v) la redynamisation du mouvement associatif et coopératif.

## **Renforcer les stratégies et politiques sectorielles touchant le monde rural**

A l'heure actuelle, les stratégies et politiques sectorielles touchant le monde rural sont incarnées par la mise en œuvre de 2 principaux projets de développement rural, à savoir le PSDR et le FID. Le PSDR constitue le projet d'appui à la mise en œuvre du Plan d'action pour le développement rural. Les objectifs du PSDR visent essentiellement à accroître la productivité et les revenus des petits agriculteurs de manière durable et à appuyer le développement des organisations de producteurs et groupes communautaires. A travers ses trois grandes composantes, le PSDR met l'accent sur le caractère multi-sectoriel du développement. Le FID a, dès ses débuts en 1994, entrepris des interventions multi-sectorielles en réalisant des infrastructures sociales et économiques et par l'appui au développement des PME-BE et aux activités génératrices de revenus. Depuis l'année 2001, le FID a évolué en Agence de Développement communautaire et communal.

La pertinence des stratégies et des politiques sectorielles développées par ces deux projets sont reconnues et admises par l'ensemble des acteurs de développement rural. Toutefois, d'une part, la nécessité de réaménager le cadre institutionnel et la structure d'accueil du dialogue du PADR est reconnue par les différents acteurs, d'autre part, l'appropriation des projets par les bénéficiaires et l'implication des communes appelées à jouer un rôle majeur dans la réalisation des projets de développement ne sont pas assez conséquentes pour le cas du FID.

Le renforcement des stratégies et politiques devrait être réalisé par : (i) la clarification des rôles et des responsabilités des acteurs pour une meilleure atteinte des objectifs de développement en général et de la création d'emploi en particulier ; (ii) une meilleure coordination des programmes notamment de leurs zones d'intervention en vue de mieux répartir l'amélioration des conditions de vie et l'emploi qu'ils induisent sur l'ensemble du territoire ; (iii) le transfert de compétences qui constitue un axe stratégique des projets de développement rural actuels et qui doit être accentué dans le sens d'une plus grande capacité à se créer et à créer des emplois.

### **Dynamiser les agricultures et élevages traditionnels**

La dynamisation des agricultures et élevages traditionnels passe par l'induction des changements et innovations les rendant particulièrement capables de générer plus d'emplois productifs rémunérateurs et d'activités génératrices de revenus.

Dans cette optique, la transformation devra porter davantage sur le système de production, la production proprement-dite, la valorisation de la production et la professionnalisation des producteurs, comme développé ci-après :

- Au niveau du système de production, l'accès à la terre qui constitue le principal facteur de production et surtout la sécurisation foncière, est un préalable à lever par une réforme agraire en faveur des populations rurales. L'accroissement de la productivité par l'adoption des techniques de production plus performantes réalisée à travers des actions de vulgarisation plus efficaces, et l'extension des superficies cultivées par l'extension des aménagements agricoles conditionnent l'augmentation de la production.
- Au niveau de la production, une diversification et/ou spécialisation plus intensive selon les possibilités locales s'avèrent plus avantageuses. Dans ces perspectives, le développement des filières porteuses dans les secteurs « agriculture, élevage et pêche (filiale lait, culture crevette) » est à favoriser et à accompagner par des mesures susceptibles de stimuler la production, telles que la détaxation des engrais, le renforcement des réseaux d'institution microfinancière pour faciliter l'accès aux ressources productives.
- La valorisation de la production, par des prix rémunérateurs aux producteurs, constitue l'un des principaux leviers de cette dynamisation. Elle relève aussi de l'équité. Le conditionnement, la transformation sur place des produits constituent des valeurs ajoutées et génèrent des emplois locaux.
- La professionnalisation des producteurs, à travers des structures d'encadrement et de formation des projets et ONG intervenant en milieu rural ou des services déconcentrés, s'avère un accompagnement indispensable de cette dynamisation. Elle devrait se traduire non seulement par une plus grande rentabilité des exploitations mais aussi par des capacités organisationnelles pouvant être mises au service d'actions et de mouvements locaux.

## **Favoriser et accompagner la modernisation de l'économie rurale**

La modernisation de l'économie rurale doit être favorisée et accompagnée par des mesures devant amplifier la dynamisation des agricultures et élevages traditionnels et aboutir à la multiplication d'auto-emploi et d'emplois salariés formalisés, notamment en faveur des femmes et des jeunes.

La communauté nationale doit accepter que des ressources financières et humaines conséquentes soient affectées à la modernisation de l'économie rurale.

La densification des infrastructures économiques dans les zones rurales, l'implantation et le renforcement des infrastructures sociales, la mise en place de structures d'appui intégré et la généralisation des assurances agricoles en constituent les bases et facteurs de développement devant, à terme, profiter en retour à l'ensemble du pays.

Pour qu'elle soit profitable à l'emploi, cette modernisation devra, entre autres, privilégier l'approche HIMO. Devront être aussi mis en œuvre, des cadres favorables et des mesures incitatives à l'implantation d'unités de transformation de produits agricoles, et à l'installation d'investisseurs dans les filières génératrices d'emploi. Des opportunités en ce sens existent au niveau de la coopération régionale et sont à saisir.

En effet, le potentiel agricole de Madagascar ainsi que celui de son sous-sol restent encore peu exploités. Par ailleurs, la modernisation de l'économie rurale, par l'accroissement de la demande de services développera des métiers peu connus jusque-là dans beaucoup de régions. Enfin, il est clair que l'ensemble des emplois ainsi créés vont profiter aux femmes et aux jeunes ruraux.

## **Développer de nouveaux métiers ruraux**

De nouveaux métiers ruraux se développent, ces dernières années, dans le monde rural. Ils sont pour la plupart induits par l'émergence de nouvelles filières suscitée par des projets de développement ou dynamisée par la demande importante de leur production.

Le développement de la sériciculture dans la province d'Antananarivo, des huiles essentielles sur la côte Est et de l'aquaculture paysanne sur les côtes Nord et Ouest montre des potentialités de création d'emploi dans ces domaines et dans d'autres à explorer pour un pays réputé pour ses richesses naturelles.

Le développement de ces nouveaux métiers ruraux doit être appuyé aussi par des facilités de crédit pour le financement des activités, des projets et l'acquisition des équipements.

En outre, ces producteurs, éleveurs et collecteurs conditionneurs devront recevoir des formations en normes de qualité et être sensibilisés à la protection des ressources naturelles pour ceux qui en entreprennent l'exploitation.

## **Redynamiser le mouvement associatif et coopératif**

La relance du mouvement associatif et coopératif s'avère nécessaire, comme précisé au point 2.2.2.3 en ce qui concerne l'artisanat.

Les projets et programmes intervenant dans le développement rural tendent depuis plusieurs années à faire des associations locales et groupements paysans des partenaires privilégiés et des acteurs dynamiques du développement local.

Leur constitution conditionne souvent l'octroi de crédit et d'autres types d'appui. Ce qui amène à conclure que le besoin de disposer d'associations de base fortes, bien structurées et aux membres bien formés se fait sentir non seulement pour des nécessités institutionnelles de projet mais pour le sous-bassement social de l'économie rurale.

En veilleuse depuis presque deux décennies alors qu'il s'avère une dynamique structurante susceptible d'accompagner efficacement le développement des métiers ruraux, le tissu coopératif du pays doit être redynamisé.

La redynamisation du mouvement associatif et coopératif devra être entreprise par : (i) le renforcement des coopératives de production et de commerce, (ii) le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des associations et coopératives, (iii) l'initiation de nouveaux modes d'organisation en matière d'emploi par la promotion des groupements professionnels dans les régions, (iv) la mise à leur disposition des moyens d'information, d'appui et d'encadrement, (v) l'appui à l'extension de la maison de l'agriculture « Tranoben'ny Tantsaha ».

#### **2.2.2.5. Des dispositifs de financement adaptés au développement de l'emploi**

Outre l'appel aux investissements directs étrangers, la promotion des investissements passe par une mobilisation de l'épargne nationale qui doit s'effectuer dans le cadre d'une monétarisation croissante de l'économie et à travers des circuits financiers modernes.

La réforme du secteur financier s'est surtout effectuée ces dernières années par l'installation de banques privées d'intérêts étrangers et nationaux devant le désengagement quasi-total de l'Etat du secteur bancaire.

En 2003, la politique monétaire de l'Etat a amené la Banque Centrale de Madagascar (BCM) à baisser son taux directeur pour booster l'investissement après la crise, mais le crédit bancaire reste peu accessible aux entreprises malgré la mise en place de fonds de garantie pour les PME.

Pour des micro-activités et MPE, la politique engagée pour promouvoir la microfinance a permis de mettre en place des institutions adaptées comme EAM, APEM, SIPEM, VOLAMAHASOA pour les institutions financières non mutualistes et des institutions financières mutualistes comme OTIV, CECAM, TIAVO, AECA, ADEFI. Certains projets sectoriels possèdent également un volet micro-crédit, tandis que la Caisse d'Epargne de Madagascar est en voie de se transformer en établissement de crédit ouvert à la microfinance.

Toutefois, la bancarisation de l'économie reste faible puisque, d'une part, sur les 7 Banques opérant actuellement, une seule est suffisamment représentée sur l'ensemble du territoire, et d'autre part, le taux de pénétration de la microfinance n'est que de 4% environ.

Améliorer et poursuivre la modernisation de l'environnement financier pour accroître ses performances ainsi que parvenir à élargir les sources de financement et en

améliorer l'accès au plus grand nombre, constituent un enjeu de taille pour financer la promotion de l'emploi.

### **Desserrer les contraintes d'accès au financement des initiatives privées**

Par rapport aux stratégies promues par la PNE faisant valoir le développement de l'économie rurale, l'essor du secteur informel et du secteur de la MPE ainsi que la promotion de l'artisanat, le levier de microfinance offre des perspectives réalistes pour parvenir à des résultats rapides et adaptés. Cependant, les ressources propres du secteur microfinancier malgache demeurent très faibles. L'opportunité de refinancement direct auprès de la BCM par les institutions de microfinance mérite d'être étudiée, à travers un dispositif allégé en matière de transformation financière (apport de garantie auprès de la BCM par les institutions microfinancières) mais avec le respect des normes prudentielles de gestion et de transparence des comptes.

Ce dispositif peut être viable, en terme de risque et de taux de sortie, si la ligne de refinancement gérée par la BCM peut provenir des ressources non remboursables de la part des bailleurs de fonds dans l'objectif de soutien à l'emploi.

L'étude d'opportunités doit aussi toucher les cadres réglementaires régissant les activités bancaires et microfinancières dans le pays.

Il est impératif de mettre en œuvre des stratégies intégrées résolvant les deux problèmes fondamentaux handicapant le développement de la microfinance à savoir, d'une part, la faiblesse du taux de pénétration vers la population cible, et d'autre part, les taux d'intérêt trop élevés.

En définitive, la facilitation d'accès des institutions microfinancières aux lignes de refinancement de la BCM constitue une réforme innovatrice importante dans la stratégie d'expansion du secteur privé.

### **Elargir l'offre de financement**

La relance du secteur privé par le renouvellement des fonds propres des entreprises figure parmi les réponses structurelles de sortie de crise. Les produits actuels du secteur bancaire n'offrent aucune possibilité de financement de fonds propres puisqu'ils sont de court terme à des taux élevés ; cela n'est pas étonnant car le secteur bancaire a également subi de plein fouet les effets économiques désastreux de la crise.

Le financement de la promotion des investissements du secteur privé pose avec acuité le problème de l'absence de crédit à moyen et long termes sur le marché national.

Seules les banques internationales, à l'instar de BEI, SFI et PROPARCO, officient en faveur des moyennes et grandes entreprises dans la Grande Ile.

Dans ce contexte, la promotion des innovations financières au travers d'instruments modernes correspondant aux besoins des entreprises en matière d'investissements et de fonctionnement s'avère pertinente.

La création d'une banque d'investissement à Madagascar peut constituer une solution viable pour le développement des entreprises, comme pour le cas de fonds de garantie ; une étude devra être effectuée pour approfondir son opportunité et évaluer sa faisabilité.

Par ailleurs, des lignes de financement spécifiques destinées à la relance de l'économie ont été négociées et mises en place par le Gouvernement à la sortie de la crise 2002 et un Crédit d'Urgence pour la Relance de l'économie (CURE) octroyé par

IDA a pu être mobilisé en faveur des entreprises sous forme de lignes de crédit mises à la disposition des banques mais l'offre n'a pas suivi la demande des entreprises. De telles facilités devront être reconduites pour accélérer la reprise de l'économie.

Pour ce qui concerne la MPE, l'accès des institutions de microfinance au Fonds de Garantie existant dont l'Etat est actionnaire à 49% permet sans nul doute d'élargir leurs capacités de financement en faveur de l'emploi. Dans le cas où cela semble impossible à réaliser, vu la structure actuelle du capital de cette société, il est recommandé d'instaurer un fonds de garantie spécifique pour la MPE.

Pour prendre en compte les particularités des groupes sociaux sensibles, la mise en place d'une agence d'insertion professionnelle pour les femmes et les jeunes en vue de promouvoir leur insertion socio-économique doit être étudiée, en tirant profit des expériences de TAFITA, et l'institution de mécanismes de financement sous forme de leasing, sont les lignes d'action à explorer.

### **Organiser et rationaliser la demande de financement et favoriser le rapprochement de l'offre et de la demande de crédit**

Le rapprochement de l'offre et de la demande de crédit ne peut pas être laissé sous la seule direction des mécanismes du marché.

Les structures d'appui au développement des entreprises ont un rôle important à jouer pour l'encadrement et l'accompagnement des porteurs de projets en vue de renforcer leur capacité et de diminuer le risque-personne.

Pour l'économie rurale, l'initiative de l'organisme international Freedom From Hunger (FFH) consistant à accompagner l'octroi de crédit par un programme d'éducation sur la santé maternelle et infantile, « credit with education », est un exemple intéressant quant à son aspect mobilisateur. Un programme de CCC ciblant l'usage du crédit comme outil de développement et d'épanouissement de la famille doit être mis en place dans le cadre de la promotion d'une nouvelle culture d'entreprise.

En conclusion, la PNE, revêtue d'un caractère global et actif, devra s'attacher à la fois à tirer le meilleur profit de la croissance et à développer des programmes diversifiés de nature à accroître la création d'emploi au-delà de ce qui relève des résultats attendus du simple jeu de marché.

## **2.2.3. AXE D'ORIENTATION STRATEGIQUE 3**

### **ENVIRONNEMENT LEGISLATIF, INSTITUTIONNEL, ORGANISATION-NELE ET SOCIAL DE L'EMPLOI**

L'un des objectifs de la PNE vise à rendre l'environnement global, dans lequel l'emploi devra se développer, propice et mieux adapté aux conditions nécessaires à l'élargissement et à l'épanouissement du système productif et générateur d'emploi. Aucune promotion de l'emploi décent ne peut être réalisée si l'environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social ne la favorise pas.

Il est ainsi primordial d'améliorer : le droit des affaires pour certains secteurs d'activités, le système de dialogue social, le cadre social du travail, la protection sociale des populations et la lutte contre le travail des enfants.

### **2.2.3.1. La modernisation du droit des affaires**

#### **Réactiver le comité de réflexion sur la réforme du droit des affaires**

Le comité de réflexion sur la réforme du droit des affaires a pu finaliser une série de textes et réglementations sur le droit des sociétés, dont la plupart se réfèrent au droit des grandes sociétés.

La réactivation de ce comité aiderait à renforcer l'amélioration de l'environnement des affaires, spécifiquement par son action pour l'élaboration de textes et réglementations favorables : (i) à la mise sur pied d'un nouveau code d'investissements visant à toiletter et à adapter les textes réglementaires existants et à mieux offrir aux investisseurs des conditions incitatives et cohérentes par rapport aux politiques de facilitation exercées actuellement, (ii) à l'uniformisation des approches juridiques, réglementaires, fiscales et foncières de base en vue de mieux assurer le décollage économique des secteurs et filières porteurs, (iii) à la promotion des intérêts de la micro et petite entreprise et du secteur informel, tels que les droits sur la petite propriété, l'institution de mécanismes souples en matière de prise de garantie et de réalisation de gage, l'accompagnement à la formalisation par étape, la possibilité de création d'Entreprise Unipersonnelle à Responsabilité Limitée, (iv) à l'intégration du volet emploi dans les réformes à entreprendre.

Ces différentes réformes doivent être entreprises dans le respect du principe de valorisation de la dimension « emploi décent » en tant qu'objectif d'action.

Toutefois, la réactivation du comité de réflexion nécessite à court terme et au préalable un état de lieux sur sa situation actuelle.

#### **Elaborer un code rural pour l'emploi rural**

Les textes et réglementations de base relatifs aux métiers ruraux sont, pour une grande part, considérés comme caducs. Les normes pour les activités d'élevage, d'agriculture, de foresterie sont inexistantes ou insuffisantes et n'induisent pas à une professionnalisation rémunératrice dans ce secteur. Les lois foncières sont aussi limitatives et désuètes pour les possibilités d'accès à la terre, surtout pour les femmes et les jeunes.

L'élaboration d'un nouveau code rural devient une nécessité en vue de créer et de renforcer des emplois ruraux notamment pour : (i) l'accès des femmes et des jeunes à la terre, (ii) la réforme du droit foncier et l'accélération des procédures d'octroi de terrains, (iii) la régulation du financement rural, (iv) la définition des normes de production dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, (v) la redéfinition des droits et devoirs des associations et coopératives de paysans, (vi) la gestion collective des infrastructures rurales, (vii) la promotion des organismes de diffusion et d'appui, des formations de proximité et des mesures d'incitation à la production rurale.

Dans cette optique, l'intégration du Ministère chargé de l'Emploi dans le comité chargé des réformes est recommandée.

### **2.2.3.2. Le dialogue social, source d'efficacité de la PNE**

Par rapport aux insuffisances et carences constatées au point 1.2.6 et aux enjeux s'y rattachant, les actions suivantes méritent d'être appuyées à partir de choix fondamentaux opérés par le Gouvernement, en concertation avec ses partenaires sociaux.

## **Considérer le dialogue social comme processus d'empowerment du secteur formel et des organisations de base du secteur informel**

Le Ministère en charge de l'Emploi est appelé à jouer un rôle central pour la promotion et le suivi du dialogue social. Le rôle des partenaires sociaux dans le dialogue social élargi doit être défini et leur représentativité garantie.

Un engagement plus actif du secteur privé dans le dialogue social est nécessaire, vu que le secteur privé constitue l'élément moteur du circuit économique et décisionnel.

La culture du dialogue social mérite d'être vulgarisée. Il est aussi indispensable d'augmenter la capacité à la fois d'écoute entre les différentes parties et de remise en question en permanence des méthodes d'analyse et des choix d'action, eu égard à l'évolution interne de la société malgache et des règles socio-économiques engendrées par la globalisation.

Par ailleurs, l'amélioration du système de communication pour le renforcement du dialogue social est requise, impliquant la vulgarisation des supports et des productions thématiques en malgache simple et facilement compréhensible.

L'élargissement du dialogue social doit être envisagée : (i) en terme de thématiques et d'entités impliquées, (ii) en fonction de la gestion de l'emploi et des secteurs concernés.

L'effectivité du dialogue nécessite à court terme :

- l'élargissement du champ d'action avec les autres partenaires et les bailleurs en prenant compte les différents secteurs d'activités
- la réalisation d'un état des lieux concernant les textes en vigueur et les structures en place pour évaluer les adaptations requises en vue de l'élargissement envisagé
- l'activation de la mise en place des conseils régionaux tripartites à mener en articulation avec l'élargissement du dialogue social au niveau régional
- le renforcement des capacités des principaux acteurs du dialogue social.

En évoquant l'aspect de viabilité, le dialogue social doit être une affaire d'abord des nationaux. L'assistance des partenaires au développement de Madagascar doit être comprise comme un accompagnement limité dans le temps et pour des champs spécifiques et techniques par rapport à des besoins particuliers exprimés par les partenaires tripartites ; des actions de formation en leur faveur sont requises pour l'internalisation des valeurs et des démarches communes et convergentes vis-à-vis du monde de travail, notamment pour la définition du contenu « emploi » des politiques macro-économiques.

## **Appuyer et renforcer les capacités du secteur public, des organisations professionnelles du secteur privé dans l'ensemble (employeurs, syndicats) et des organisations de la société civile**

D'aucuns reconnaissent la faiblesse des capacités en matière de dialogue social qui est à l'origine des appréhensions et des divergences entre les partenaires sociaux. Cette faiblesse est particulièrement marquée dans les régions, aggravée par le manque crucial d'accès à l'information et l'insuffisance des communications entre les partenaires.

Le renforcement des capacités, la dotation d'outils institutionnels et la réalisation de campagnes de communication et d'information de proximité deviennent nécessaires pour l'amélioration du dialogue social en vue de permettre aux partenaires sociaux de

réaliser leurs missions dans la mise en œuvre ultérieure de la politique nationale de l'emploi.

A l'image de l'appui initié dans le cadre du Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique (PRODIAF) dont les partenaires sociaux à Madagascar sont bénéficiaires, des appuis techniques et institutionnels s'avèrent utiles, spécifiquement pour : (i) le renforcement de capacités de dialogue, (ii) l'appui à la mise en place du système de suivi du dialogue social, (iii) l'appui à la mise en place de programmes de formation de formateurs pour la diffusion du dialogue social.

Toutefois, ces appuis nécessitent au préalable le décloisonnement du secteur public, l'approche globale pour cerner les problématiques et une bonne coordination entre les différents ministères pour permettre la maîtrise de la complexité de la problématique de l'emploi. Il y a lieu ainsi de considérer le dialogue social comme un « principe de gouvernance » et de l'instaurer au niveau des ministères.

### **Appuyer la structuration et l'institutionnalisation du secteur informel et du secteur rural pour une meilleure représentativité**

Le dialogue social promu dans le cadre du CNE n'en est qu'une des formes, le domaine d'intervention de cet organe étant, bien entendu, limité.

A l'heure actuelle, les travailleurs du secteur informel et du secteur rural sont en marge de ce processus et ne peuvent faire valoir leur vision de la politique de l'emploi. Seuls 15 à 20% des paysans sont touchés par le mouvement associatif de structuration du monde rural et la dynamique de regroupement pour la défense des intérêts professionnels est quasi-inexistante pour le secteur informel. Le champ d'intervention et le cadre institutionnel du dialogue social doivent être étendus aux institutions locales et traditionnelles, aux organisations et associations paysannes, aux regroupements d'artisans dans le secteur informel ; la structuration du monde rural par le dialogue social devrait permettre son développement.

L'implication du secteur informel ainsi que l'identification des groupements des paysans pour une meilleure représentativité dans le dialogue social permettront sans nul doute de renforcer les liens et les tissus entre les différents types d'entreprises (micro, petites, moyennes et grandes entreprises), en vue de mieux organiser les forces économiques et sociales dans la création de conditions de travail décent.

### **2.2.3.3. L'indispensable amélioration du cadre social du travail**

L'amélioration du cadre social du travail constitue une des voies de concrétisation du principe de travail décent et participe au réalisme et à l'attractivité de la PNE. Le DSRP identifie des objectifs sociaux répondant à la fois à une vision positive du cadre social du travail pour les années à venir et à l'enjeu de faire bénéficier chaque malgache des fruits de la croissance, spécifiquement dans son axe stratégique visant à « susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie », qui met en exergue l'importance de garantir le droit à l'emploi à toute personne en âge de travailler, ainsi que le caractère fondamental de l'amélioration des conditions de travail.

Dès lors, la mise en conformité de la législation et des pratiques nationales avec les normes internationales du travail est une démarche sociale d'excellence ouverte sur des réelles possibilités partenariales.

Dans ce domaine et dans le contexte actuel, les démarches d'amélioration du cadre social de travail devront être pro-actives et épouser des approches valorisant les complémentarités entre les différents acteurs socio-économiques du travail.

### **Mettre en place un dispositif dynamique et autonome de placement en matière d'emploi**

Le principal enjeu en matière de placement pour la PNE est la facilitation de l'accès à l'emploi. Le placement constitue un facteur d'accélération de la recherche d'emploi, de l'insertion et la réinsertion socio-économiques, de la reconversion professionnelle et de l'atténuation des obstacles dus au déficit d'information ou à l'ignorance des opportunités offertes surtout pour les groupes sociaux sensibles.

Il s'agira d'assumer avec professionnalisme la mise en relation des attentes des demandeurs et des pourvoyeurs d'emploi. Le dispositif à mettre en place devra aussi : (i) assurer la mise en réseau et la synergie entre les départements ministériels, les entreprises publiques, semi-publiques et privées, les organismes internationaux, les organismes privés de recrutement, les supports d'annonces, les écoles et instituts de formation, les organismes de statistiques, les structures d'appui et d'accompagnement en matière de création d'entreprise, chambres de commerce, chambres de métiers, (ii) mettre en place un système actif en direction des bénéficiaires (confection de catalogues d'offre et de demande d'emploi, formation des demandeurs d'emploi, recherche et prospection de contrat de travail, de stage, de travail en intérim, de travail saisonnier, etc).

Dans l'ensemble, l'exercice de placement doit être confié à un nouveau dispositif opérationnel et efficace assuré d'une certaine stabilité et d'une autonomie d'action. Une masse critique de compétences est à créer et à renforcer. Dans la même perspective, la professionnalisation des agences ou des systèmes autonomes de placement devra être consolidée, et leurs contrôle et suivi à renforcer.

### **Renforcer les capacités organisationnelles et matérielles des services de l'Etat en matière d'emploi**

Tous les dispositifs existants en matière d'organisation devront être à la hauteur des besoins de la PNE et faire l'objet d'une mutation qualitative en tenant compte des situations actuelles et des possibilités inscrites dans une démarche à moyen et long termes. C'est la raison pour laquelle des réformes sont à engager au niveau des services de l'Etat en matière d'emploi pour s'adapter aux nouvelles données impulsées par la PNE ; ces services serviront surtout à réguler et à appuyer l'ensemble des dispositifs de promotion de l'emploi définis par la PNE.

La problématique de l'emploi étant largement transversale, comme le témoigne le nombre important d'institutions publiques et privées intervenant dans le domaine, une coordination ferme, clairvoyante et efficace est indispensable ; la coordination relève de la responsabilité du Ministère en charge de l'Emploi. Il est urgent et primordial que les services concernés du Ministère en charge de l'Emploi soient mis en conformité avec les dispositions de l'article 9 de la convention internationale 88 relative à l'organisation du service de l'emploi, avec la création de Corps d'Agents publics spécialisés en matière d'emploi.

Dans le domaine de renforcement de capacités des services décentralisés, des actions de formation et de dotation de moyens matériels doivent être mobilisées pour que ceux-ci puissent accompagner les dynamiques locales et régionales de promotion de l'emploi, dans le cadre de la PNE. Ce qui permettra aussi au programme d'actions de

mise en œuvre de la PNE au niveau des régions de trouver l'appui et la coordination techniques et organisationnels indispensables à sa réussite.

### **Améliorer la législation existante en matière de travail**

Dans le cadre de la redéfinition de l'architecture générale du code de travail et du statut général des fonctionnaires, une expertise devrait être engagée pour leur réévaluation dans l'esprit et la teneur de la PNE, et par rapport aux tendances actuelles de l'emploi et du travail imprimées par l'évolution de l'économie et la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Dans cette optique, les textes qui doivent être considérés comme instrument de la paix sociale dans un cercle vertueux "paix sociale – croissance - emploi", doivent être de conception pro-active et éviter le flou classique et l'incomplétude. Ils doivent également assurer les grands équilibres entre les forces sociales et économiques du travail, tels que l'assouplissement des freins sociaux à la flexibilité de l'entreprise, les garanties essentielles des avantages compensatoires pour le travailleur, la possibilité d'anticipation et l'adéquation sociale aux politiques nationales.

Une commission tripartite chargée de proposer, sur la base des travaux de l'expertise, les mesures d'harmonisation de la législation nationale, en rapport avec les conventions internationales et les politiques nationales, permettra d'apporter une grande amélioration au niveau de l'environnement juridique du travail.

### **Renforcer et améliorer le système administratif et judiciaire de contrôle de l'application de la législation du travail**

Globalement, le système administratif et judiciaire devra prendre en compte et accélérer la restructuration et le renouvellement des concepts, en ce qui concerne la compétence de l'inspection du travail ; cela consiste à adapter l'organisation et la méthode à l'évolution générale des conditions de travail et des options économiques du DSRP mais aussi, dans des aspects plus spécifiques, à l'application de la PNE.

L'observation permanente de l'évolution de l'emploi à Madagascar doit figurer parmi les priorités de la PNE pour être dévolue à un dispositif approprié.

L'administration devra redéfinir le programme de formation des nouveaux inspecteurs et le programme de mise à jour des capacités d'adaptation et d'anticipation qu'exigent :

- des nouveaux types d'emploi (conditions de travail, poste et rémunération, contexte d'hygiène et de sécurité, horaires de travail, nouvelles formes de précarité)
- l'évaluation de la valeur fondamentale du travail (notion d'égalité de rémunération entre genre pour un travail de valeur égale, critères et méthodes de fixation des salaires minima, suivi de l'évolution du temps de travail et des heures supplémentaires dans l'intérêt de l'emploi).

La mobilisation des ressources tripartites, incluant les inspecteurs du travail, en vue d'assurer une mise en conformité de la législation nationale et de la pratique existante avec les normes internationales en matière d'inspection du travail, devra être engagée parmi les actions prioritaires et dont l'organisation est confiée à l'organisme chargé de l'observation de l'emploi.

L'administration en charge de l'inspection du travail devra adopter une approche systémique pour reformuler et résoudre le problème qui se présente actuellement comme une arithmétique sans issue d'effectifs et de moyens.

A cette fin, l'administration fera : (i) établir un plan stratégique, partant d'une analyse serrée des problèmes et des objectifs intégrant la réforme du concept de l'inspection et établissant une prévision des effectifs et moyens dans des conditions optimales, (ii) intégrer la notion de normes et les comparaisons d'expériences pertinentes (effectif et moyens) en rapport avec les performances envisageables.

Le plan à établir profilera une meilleure adaptation de l'organisation et des méthodes aux nouvelles situations et pourra prévoir l'allègement des visites, investigations directes et contrôles en renforçant l'efficacité des délégués de travailleurs et des délégués syndicaux en la matière.

Enfin, des programmes d'initiation et de formation continue en direction des Assesseurs au Tribunal de Travail, désignés par les organisations des Employeurs et celles des Travailleurs, devront être envisagés par l'administration du travail. En collaboration avec le Ministère de la Justice, l'accélération des procédures au tribunal du travail devra être également étudiée.

#### **2.2.3.4. La protection sociale des micro et petits producteurs et des groupes vulnérables**

Dans le contexte actuel de précarité de l'emploi aggravée par la problématique d'accès aux ressources productives et aux services sociaux de base, la conception et la mise sur pied de nouveaux dispositifs de système de protection sociale ont leur place parmi les interventions entrant dans le cadre de la PNE, surtout en faveur des groupes vulnérables.

L'Etat a mis en place le Conseil National d'Orientation de la Protection Sociale (CNOPS) qui a pour mission d'orienter et donner son avis sur les dispositifs de protection sociale. Les mécanismes de protection sociale évoqués ci-après devront être pris en considération par le CNOPS.

A ce titre, il sera opportun d'envisager et de prioriser les actions suivantes liées à :

- l'appui aux organismes existants pour mieux adapter leur produit face à l'évolution du marché (CNAPS, banques, assurances, ...)
- la conception de nouveaux dispositifs de protection sociale en direction des communautés de base (santé rurale, pharmacie communautaire, fonds de pension par placement obligataire,...)
- le renforcement des actions de prévention contre le SIDA en milieu de travail et de sensibilisation contre la discrimination des personnes porteuses du VIH.

Les résultats de l'analyse du système formel de protection sociale actuellement en vigueur, ont fait ressortir les faiblesses et les limites de ce système et l'impérieuse nécessité de restructurer les quelques dispositifs existants. En ce qui concerne les services publics, les faiblesses et les limites sont caractérisées par l'insuffisance des moyens financiers et humains mis à la disposition des services de l'Etat qui ne leur permet pas d'assurer leurs rôles et mission de manière convenable. Les réponses fournies par les services étatiques et communaux ne sont pas à la mesure de l'ampleur des besoins.

Les autres composantes du système formel, tels que CNAPS et OSIE, n'en sont encore qu'à une couverture partielle des besoins du monde de l'emploi. Les salariés temporaires et la majorité des saisonniers agricoles ainsi que les travailleurs du secteur informel, qui sont pourtant majoritaires dans l'effectif total des travailleurs malgaches, ne sont touchés par aucun système de protection sociale. Actuellement, ce sont les services fournis par quelques ONG et associations caritatives qui essaient de répondre à une partie des besoins des couches vulnérables, quoique les zones d'intervention demeurent relativement limitées.

Devant une telle situation, il est primordial d'envisager l'activation de l'élargissement du système de protection sociale plus particulièrement en faveur des travailleurs indépendants, des travailleurs agricoles, dans le cadre réglementaire et institutionnel.

Les travailleurs licenciés ne sont actuellement touchés par aucun système de protection sociale. Or, avec la mondialisation, l'économie nationale n'est plus à l'abri des turbulences pouvant entraîner des licenciements au sein des entreprises. La mise en place d'un dispositif de protection sociale des travailleurs licenciés est donc une nécessité pour éviter tout risque d'exclusion sociale et professionnelle.

La situation actuelle d'insuffisance des mécanismes de protection sociale justifie amplement la nécessité d'explorer et de promouvoir de nouveaux mécanismes, spécifiquement en faveur des travailleurs du secteur informel qui souffrent du manque de couverture sociale.

De tout ce qui précède, de nouveaux dispositifs d'appui devront être mis en place afin que les organismes existants qui opèrent dans le domaine de la protection sociale puissent adapter leurs produits aux besoins des groupes sensibles.

### **Inciter les organismes et mécanismes existants pour mieux adapter leurs produits face à l'évolution du marché de travail**

L'extension de la protection sociale doit être considérée comme une action prioritaire qu'il convient de mener, eu égard aux scénarii de faisabilité à étudier ; l'étude devra tenir compte de la politique de décentralisation en vue de toucher le monde rural et les champs de l'étude devraient circonscrire les possibilités de création de nouveaux produits viabilisables par les organismes comme la CNAPS, les assurances et les institutions bancaires et financières.

Comme des compagnies d'assurance (ARO et NY HAVANA) offrent déjà des services de sécurité sociale à des individus ou à des sociétés dans les principaux centres urbains, il serait possible d'envisager l'extension de leurs services en ne limitant ni le ciblage ni la couverture de risques.

Dans la perspective d'ouvrir des opportunités à des groupes du secteur rural, les appuis susceptibles d'être fournis consistent à : (i) mettre en place de dispositif adéquat de CCC pour l'obtention des informations auprès des producteurs individuels et pour l'appréciation des risques et intérêts, (ii) améliorer les mécanismes de base relatifs à la couverture des risques de catastrophes naturelles.

## **Concevoir de nouveaux dispositifs de protection sociale en direction des communautés de base**

### **Fonds de pension par placement obligataire**

La mise en place d'un nouveau dispositif de protection sociale en terme de système de fonds de pension constituera un levier important dans le processus d'amélioration des conditions de vie des couches vulnérables.

A cet effet, il s'agit principalement de la mise en place d'un mécanisme de fonds de pension obligataire échelonné selon le niveau de revenu des dépositaires bénéficiaires à instituer et à émettre par l'Etat au niveau de la Banque Centrale. Le fonds servira de garantie pour les déposants bénéficiaires comme une assurance-retraite en terme d'indemnité et de pension suivant le principe de placement.

Le fonds de pension obligataire implique un placement utilisé dans les opérations financières génératrices d'intérêts. A titre d'exemple, l'Etat, à travers la Banque Centrale, fera fructifier les fonds afin de générer des intérêts substantiels susceptibles de couvrir les remboursements de l'épargne calculés sur la base des besoins sociaux des dépositaires.

La mise en œuvre de tel programme doit également tenir compte de la mise en place des mécanismes adéquats de ciblage pour garantir son objectif et sa réussite ; à ce titre, une étude approfondie devra être menée.

### **Nouveau système de gestion des centres de santé et de pharmacies communautaires**

L'élaboration et la mise en place de nouveaux mécanismes en matière de santé rurale privilégiant la politique de proximité et de gratuité dans les localités cibles et en faveur des personnes indigentes constituent une réponse adéquate en faveur des groupes vulnérables en milieu rural.

En ce qui concerne les pharmacies communautaires, il doit être envisagé la conception des moyens de relier les interventions des pouvoirs publics à celles des organisations locales structurées dans la gestion des pharmacies communautaires. Le recours à un dispositif faisant valoir la gratuité des services intégrés (soins et médicaments) dans un cadre de mutuelle de santé sera une solution appropriée aux problèmes des groupes indigents à revenu quasi-inexistant.

Les communes, les organisations caritatives et bénévoles et les communautés de base doivent ainsi jouer un rôle primordial dans l'exécution de tel programme de santé publique.

Enfin, la PNE tend à régler le problème de l'emploi dans sa diversité, c'est-à-dire la vulnérabilité, les inégalités et l'exclusion, résultant des dynamiques purement économiques de la croissance, doivent être prises en compte et atténuées par les effets des actions ciblées en faveur des groupes sociaux sensibles et espaces territoriaux défavorisés.

### **Mécanismes traditionnels de protection sociale**

Les mécanismes traditionnels de protection sociale peuvent se révéler préjudiciables aux couches sociales vulnérables mais également être positifs en réaction aux chocs et aux risques éventuels. Malgré une forte domination des pratiques des mécanismes

informels négatifs (recours aux usuriers), l'utilisation du capital social intervient toujours positivement pour faire face aux différents risques et catastrophes.

Des programmes de renforcement des capacités peuvent être mis en œuvre en faveur des groupes les plus pauvres en tenant compte des spécificités régionales, culturelles et économiques.

### **Renforcer les actions de prévention contre le SIDA en milieu de travail**

Le SIDA frappe surtout la population en âge actif avec un taux évalué à 10,3% de séropositifs chez les agriculteurs. 3 autres raisons majeures justifient également les actions de prévention contre le SIDA dans le milieu du travail :

- Primo, le SIDA constitue un facteur de blocage vis-à-vis de l'offre d'emploi au détriment des travailleurs qualifiés. Cette maladie est source d'augmentation des dépenses liées aux charges salariales limitant ainsi la productivité, constitue une menace constante pour les travailleurs, les employeurs ainsi que l'environnement et augmente les coûts de production.
- Secundo, le milieu de travail constitue un environnement idéal pour mener la lutte contre le SIDA, en ce sens que l'application des réglementations relatives à l'emploi répond à des normes que tout le personnel ainsi que les responsables sont tenus de respecter. Le milieu de travail peut également offrir un cadre idéal de concertation permanente permettant d'engager des débats, des échanges d'idées qui rentrent dans le cadre des actions de sensibilisation et d'information sur les risques encourus et les moyens à déployer pour éviter la propagation de la maladie.
- Tertio, les employeurs et les responsables syndicaux sont co-responsables de la gestion d'un environnement au sein duquel évolue la communauté des travailleurs. Cet aspect revêt une importance capitale face à l'obligation d'une meilleure prise de responsabilité pour la préservation d'un environnement sain et propice à la productivité face à l'ampleur des risques auxquels l'ensemble du personnel est exposé.

La prise de conscience sur l'ampleur des risques liés à la prévalence du SIDA dans le milieu du travail constitue un point de départ très important dans la programmation d'une stratégie basée sur la participation de tous à travers des actions concertées et dont la mise en œuvre fait l'unanimité.

Les programmes d'action en matière de prévention contre le SIDA dans le monde du travail doivent être renforcés en s'inspirant du Plan Stratégique National de Lutte contre le SIDA qui comporte, entre autres, un volet CCC et des actions de renforcement des structures existantes. Les actions doivent être étendues en milieu rural et dans le secteur informel englobant tous les deux la majorité des travailleurs. Parmi les actions prioritaires identifiées figurent :

- Le renforcement des actions de prévention
- La vulgarisation de la non-discrimination
- La promotion du partenariat entre les employeurs, les employés et la Direction de la Protection Sociale pour les programmes à mener au sein des entreprises
- L'intensification des campagnes d'animation, d'information et de sensibilisation.

### **2.2.3.5. La lutte contre le travail des enfants**

Il s'agit, sur le plan structurel, de préserver le potentiel de développement continu et durable des qualifications nationales à travers les ressources humaines en devenir ; ce qui place en première priorité l'intégration des enfants dans le système éducatif.

#### **Lutter contre les pires formes de travail des enfants**

La convention 182, ratifiée par l'Etat malgache en octobre 2001, définit les pires formes de travail des enfants comme : (i) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacle pornographique, (ii) tous travaux dangereux pour la santé et la moralité des enfants, (iii) toutes formes d'esclavage, vente, traite, servitude pour dette, le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, (iv) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins de conflit armé et d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants.

Parallèlement à l'importance en nombre des sans-abris et des enfants des rues en milieu urbain, le travail des enfants en milieu rural continue aussi de prendre de l'ampleur. Le travail des enfants est non seulement lié au non respect de droit mais à son caractère de source d'exploitation ; en effet, les enfants qui travaillent ont un niveau de salaire très bas et 42,6% des enfants en situation de précarité sont des travailleurs exerçant, dans la plupart des cas, des petits métiers. Ces problèmes inhérents aux pires formes de travail des enfants doivent être résolus à travers des actions axées sur :

- Le renforcement des institutions intervenant dans le cadre des programmes et la poursuite des efforts accomplis dans le domaine de la justice, de l'organisation ainsi que des règles juridiques : A ce titre, l'existence d'un système juridique doté d'un tribunal des enfants ainsi que la sortie des textes pour la protection des enfants notamment contre la violence et la maltraitance constituent de supports en faveur de la lutte contre le travail des enfants. Par ailleurs, une meilleure viabilité de veille doit être garantie par la mise en œuvre d'une activité de plaidoyer ciblant les autorités à tous les niveaux, les partenaires de développement et autres organisations de la société civile en vue d'impliquer effectivement toutes les parties prenantes dans la définition et la mise en œuvre des actions les concernant.
- L'amélioration des conditions de vie des parents et la réinsertion des enfants puisque la dégradation des conditions de vie des familles affecte à différents degrés les problèmes dont la résolution pourrait être garantie par la sécurité de la vie de la femme, de l'enfant et de la famille, le développement intégral et une meilleure préparation à la vie adulte de l'enfant.
- Le renforcement, à travers la mise en place d'un nouveau programme national d'action, de l'intervention du Programme international pour l'abolition des pires formes de travail des enfants (IPEC).

## **Renforcer le rôle et les responsabilités des communautés de base et des collectivités décentralisées**

### **Les facteurs socio-culturels**

Les facteurs socio-culturels pourront être mis à profit de manière efficace pour entretenir la survivance de la cohésion sociale et des principes de solidarité aussi bien économique que sociale, renforçant ainsi la prise en charge des enfants et des familles en difficulté et empêchant le phénomène d'enfants abandonnés à eux-mêmes.

Ils favoriseraient également le système de l'entraide pour le travail dans les exploitations et faciliteraient la mobilisation sociale et la participation de tout un chacun si des bons arguments sont avancés.

Les collectivités décentralisées doivent être sollicitées pour des appuis institutionnels dans la mise en œuvre des programmes communautaires initiés et de développement d'activités génératrices de revenus tout en éliminant progressivement le travail des enfants.

### **Effectivité du respect des droits de l'enfant**

Pour que le rôle et les responsabilités des communautés soient reconnus, respectés et valorisés, il est nécessaire que :

- le système de veille mis en place soit adapté aux conditions et aux situations existantes
- les enfants puissent jouir effectivement d'une bonne santé et d'un bien-être indispensables à l'acquisition de connaissances et de formation
- des modifications soient apportées à la Loi sur l'Apprentissage
- les causes structurelles de la violation des droits de l'enfant soient résolues et combattues et la bonne gouvernance soit guidée par les principes de justice, de droit et de responsabilités.

Une telle approche qui repose sur la notion de problématique et non de groupe doit être maintenue à toutes les étapes et à tous les niveaux de la lutte pour l'éradication des pires formes de travail des enfants dans la perspective de mieux en garantir l'efficacité.

En conclusion de ce chapitre II, le vaste champ économique, juridique, institutionnel, organisationnel et social couvert par la PNE déborde largement des responsabilités directes du Ministère en charge de l'Emploi. L'emploi relève des domaines d'activités de nombreux acteurs publics et privés, la PNE est aussi liée à la fois aux démarches macro-économiques et aux interventions sectorielles.

La PNE n'a pas pour finalité de mettre en cause les programmes et projets déjà à l'œuvre dans les domaines multiples évoqués tout au long du chapitre ; ces derniers sont évoqués dans la PNE en vue de les valoriser pour davantage d'emploi en émettant à leur destination des orientations, des renforcements ou des adjonctions indispensables à la promotion de l'emploi.

Néanmoins, l'esprit de la stratégie et de la politique de l'emploi proposé dans le document-cadre repose sur une approche novatrice et dynamique d'un programme intégré et actif de mise en œuvre sur lequel le pays devra s'appuyer pour mieux promouvoir l'emploi dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

### **III. LES LEVIERS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI**

En formulant une politique nationale de l'emploi plus volontariste et plus structurée, le Gouvernement et ses partenaires sociaux manifestent de manière claire leur intention d'organiser leur propre action ainsi que celle de tous les intervenants de façon plus harmonieuse et plus efficace.

Cela implique de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'accompagnement dans lequel puisse être : (i) exécutée la PNE à travers un système de financement réaliste, viable et adapté, (ii) orientée, suivie et évaluée l'exécution de la PNE.

#### **3.1. Le système de financement de la PNE**

Les nombreux objectifs et actions à mener formant la PNE engendrent des coûts et exigent une prise en charge financière ; des financements adéquats devront être ainsi mobilisés pour permettre leur déploiement et leur mise en œuvre. Les dispositifs institutionnels d'appui à la promotion de l'emploi (information, placement, observation, coordination) doivent essentiellement fonctionner à partir d'un système de financement pérenne et viable d'intervention publique.

Or, du fait que Madagascar ne possède pas de politique de l'emploi, il n'est pas étonnant qu'aucune politique fiscale pour la promotion de l'emploi n'existe jusqu'à présent. Il est donc indispensable de prévoir un système de financement approprié qui appuie l'effort national dans la mise en place d'une PNE visant à mieux lutter contre la pauvreté par le développement de l'emploi décent dont bénéficiera la population pauvre.

Plusieurs pistes, qui méritent encore de faire l'objet de concertation préalable dans le cadre du tripartisme, nécessitent d'être étudiées de manière approfondie pour répondre aux préoccupations de financement de la PNE, telles que :

- l'institution de la taxe d'apprentissage touchant l'ensemble des entreprises et structures employant du personnel dans certains secteurs d'activités
- la mise sur pied d'un mécanisme de taxation non spécifique basée sur le fractionnement de la patente
- l'institution de la taxe d'utilisation de personnel étranger
- le fractionnement des cotisations CNAPS dont le taux devrait être réajusté en vue de prendre en charge d'autres nouveaux produits.

Cependant, quel que soit le système à adopter : (i) tout mécanisme public de financement devrait obéir aux règles d'une bonne imposition basées sur la clarté, le rendement et l'équité, (ii) la prise en charge du financement de la PNE à la fois par l'Etat, les Employeurs et les Travailleurs devrait être également adoptée comme principe de base.

Par ailleurs, il est recommandé le redéploiement du personnel du secteur public au niveau des dispositifs de mise en œuvre de la PNE dans une optique de maîtrise des coûts.

Par contre, le financement de programme d'actions ciblées de soutien à l'emploi (cf. point 3.2) devra passer par une mobilisation des ressources d'intervention de l'Etat malgache et des bailleurs de fonds partenaires du pays.

Enfin comme signalé le long de ce document-cadre, il est important d'arrimer le plus vite possible la PNE au DSRP et de l'envisager, en conséquence, parmi les actions prioritaires à soutenir dans le cadrage des financements à prévoir.

Pour conclure, il est ainsi jugé primordial que la PNE soit accompagnée d'un système de financement approprié, dans un objectif d'appropriation et de pérennisation par les parties nationales, à la hauteur du défi auquel le pays devra faire face.

### **3.2. La mise en œuvre de la PNE par un programme actif et intégré**

#### **3.2.1. La justification et la pertinence d'un Programme National de Soutien à l'Emploi ou PNSE**

Les situations de la pauvreté à Madagascar le plaçant aujourd'hui parmi les 49 PMA dans le monde clarifient la motivation profonde du Gouvernement malgache d'adopter une démarche plus volontariste dans sa politique de réduction de la pauvreté par l'importance accordée à l'emploi.

La tenue à Antananarivo en octobre 2003 de la consultation nationale sur l'emploi traduit l'expression de la volonté réelle du Gouvernement et de ses partenaires sociaux de parvenir à une vision commune sur l'emploi comme voies et moyens pour s'affranchir de la pauvreté car la stabilisation des équilibres macro-économiques est nécessaire mais insuffisante et les différents programmes sectoriels appuyant les politiques économiques doivent concourir au développement de l'emploi dans le pays. C'est dans cette nouvelle vision que la promotion de l'emploi constitue un élément de réponse innovant en matière de réduction de la pauvreté à Madagascar, vu que la population est généralement considérée comme pauvre et que la PNE va offrir de vastes opportunités et perspectives tranchant totalement sur les démarches du passé.

Tout cela justifie amplement la pertinence globale d'un programme intégré, cohérent et coordonné pour la mise en œuvre de la PNE, dénommé dorénavant Programme National de Soutien à l'Emploi ou PNSE ; la PNE ne devrait pas être une litanie de propositions et de recommandations mais, dès le départ, doit se doter d'un instrument multidirectionnel programmable et quantifiable voué à se développer dans un cadre bien déterminé.

Ce chapitre est donc conçu essentiellement pour permettre une meilleure lisibilité et une bonne visibilité sur les façons dont la PNE sera mise en œuvre. Dans la phase actuelle, nul n'a l'intention de procéder directement à la formulation du PNSE ni d'établir un document technique de programme. La présentation du cadre général des leviers d'accompagnement de la PNE, à travers la justification et la pertinence du PNSE, permettrait de mieux comprendre la portée de la politique, la consistance de l'action et le contour des dispositifs.

#### **3.2.2. Les objectifs, les principales composantes et les bénéficiaires-cible du PNSE**

La finalité stratégique recherchée par le PNSE sera de contribuer aux actions prioritaires du Gouvernement et de ses partenaires sociaux visant la réduction de la pauvreté dans le pays, par l'accroissement des possibilités pour les hommes et les femmes d'avoir accès à un emploi décent et à des revenus stables et durables.

Au travers du PNSE et des sous-programmes sous-jacents, l'objectif majeur consiste à promouvoir l'emploi grâce auquel les populations vont s'affranchir de la pauvreté. Le recul du chômage et du sous-emploi ainsi que le soutien au développement des revenus durables et consistants au bénéfice de la population pauvre figurent parmi les buts recherchés.

L'instauration d'un environnement propice à la promotion de l'emploi face à la mondialisation et au libéralisme économique, la recherche à la fois des domaines et champs d'intervention à impact maximal et d'un dispositif de densification qualitative et quantitative des actions, la mise en place de supports susceptibles de servir de levier pour un véritable décollage des secteurs pourvoyeurs d'emploi formeront l'essentiel des objectifs stratégiques du PNSE.

Dans ce contexte, la visée stratégique de développement auquel contribue le PNSE est le renforcement et l'amélioration des apports du secteur public, du secteur privé et de la société civile au développement socio-économique du pays, grâce à des actions favorisant les perspectives et les initiatives de : (i) développement et valorisation des vecteurs de promotion de l'emploi, de l'innovation technologique et de l'espace décentralisé, (ii) redynamisation et réadaptation du système d'accès au développement des investissements et aux ressources productives, (iii) amélioration de l'environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social de l'emploi.

Sur le plan de composantes, le PNSE intégrera l'essentiel des activités engendrées par les axes d'orientation stratégique repris ci-dessus.

Cependant, il est à préciser que certaines composantes existent déjà, sous plusieurs formes et dans des cadres programmatiques et institutionnels diversifiés ; le marquage d'intervention de la PNE pourrait se trouver dans un apport synergique et complémentaire, tant sur le plan de méthodologie que de mécanismes d'intervention, destiné à mieux promouvoir l'emploi en terme d'objectif et de résultat.

Pour ce qui touche les composantes encore à créer, la phase de formulation du PNSE devra :

- considérer la dimension transversale de l'emploi pour intégrer, en fonction des spécificités des sujets à traiter et des domaines d'actions à promouvoir, l'ensemble des institutions publiques et privées concernées
- évoquer le renforcement de capacités des ressources humaines dont la PNE aura besoin pour sa mise en oeuvre
- fixer les meilleures approches et modalités de gérer la tutelle du cheminement des actions prioritaires à programmer.

Par ailleurs, compte tenu des réalités et enjeux décrits au point 1.2, la circonscription des cibles reste assez complexe car l'impression se dégageant se résume à l'idée que tout le monde est concerné et tout reste à bâtir. Néanmoins, le PNSE s'intéresse essentiellement aux hommes et femmes, pris individuellement ou en groupe, en milieu urbain et rural, désirant avoir accès à l'emploi. Les groupes de population directement identifiés et concernés par le PNSE sont variés et peuvent toucher, entre autres, les chômeurs, les jeunes diplômés ou déscolarisés, les promoteurs d'entreprise de toute taille, les salariés, les indépendants urbains et ruraux, les exploitants agricoles, les paysans, les agriculteurs, les éleveurs.

Le PNSE tâchera de promouvoir l'approche genre non seulement devant les différentes opportunités, responsabilités et actions engendrées mais aussi dans tous les compartiments transversaux de sa mise en oeuvre (cibles, activités, coordination, gestion, suivi, évaluation).

### 3.2.3. La gouvernance de la PNE et le cadre institutionnel du PNSE

La PNE repose sur une démarche organisée pouvant en favoriser la conception, l'exécution, le suivi, l'évaluation et le renouvellement. Pour que la PNE atteigne ses objectifs, il est nécessaire de prévoir des mécanismes de décision, de coordination et de fonctionnement impliquant les principaux acteurs (Gouvernement, Employeurs, Travailleurs, Organisations de la société civile, Agences de coopération).

Il est aussi indispensable de concevoir et de mettre en place des dispositifs au sein desquels vont être impulsés, développés, suivis, évalués, amendés les éléments stratégiques et constitutifs de la PNE.

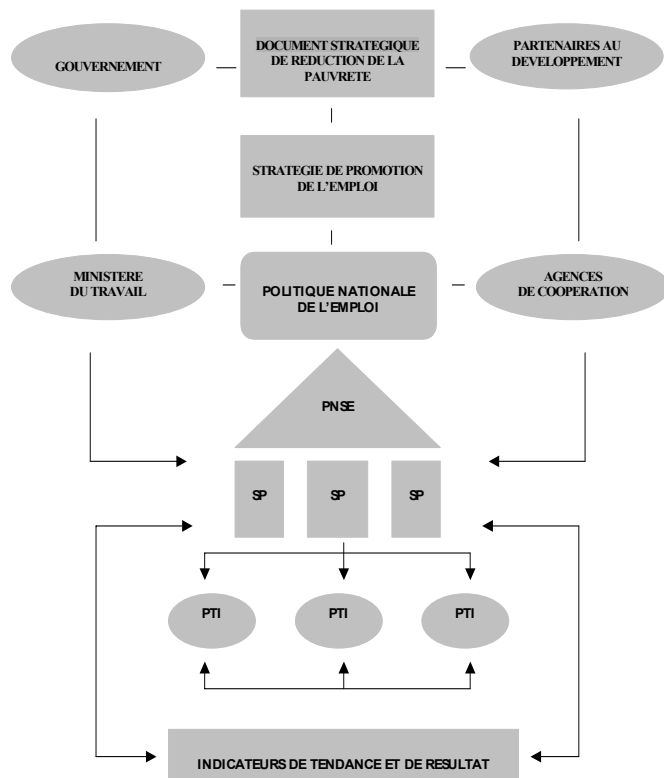
Cependant, l'ancrage institutionnel de la responsabilité de la gouvernance de la PNE relève du Ministère chargé de l'Emploi, du fait que le MTL, de par son mandat, constitue aujourd'hui la locomotive gouvernementale dans ce domaine (cf. point 1.1.2).

A cet égard, il importe de prévoir une série d'actions dans le cadre de la conception et de la mise en place de modalités et de cadre institutionnel d'intervention adaptés à l'esprit et au contenu de la PNE. Il est présenté ci-dessus le schéma global de cadre institutionnel d'intervention de la PNE conçu pour permettre une gestion cohérente des programmes d'actions, à travers un mécanisme simple et harmonisé d'orientation, de coordination, d'exécution, de suivi et d'évaluation. Cependant, dans l'objectif de mieux comprendre l'articulation des interventions des principaux partenaires techniques institutionnels, il est détaillé ci-après les contours des rôles, missions et responsabilités incombant à chacun :

#### Conseil National de l'Emploi ou CNE

Par rapport à toutes les actions à mener qui sont énoncées dans le cadre de la PNE, il est indispensable de concevoir et mettre en place un dispositif de coordination à caractère souple mais efficace. Dans ce cadre, pour éviter de créer d'autre structure, le CNE pourra devenir l'organe de pilotage du PNSE et servir de cadre de coordination des aides et actions. C'est la raison pour laquelle il est recommandé la mise en œuvre de la PNE sous forme de programme intégré de promotion de l'emploi dans le but de faciliter la mobilisation des ressources, clarifier les règles d'intervention des différentes parties prenantes et rendre applicable l'orthodoxie gestionnelle du programme.

SCHEMA-CADRE DE POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI



- PNSE : Programme de mise en œuvre de la PNE, baptisé, Programme National de Soutien à l'Emploi
- SP : Sous-Programme du PNSE
- PTI : Partenaire Technique Institutionnel dans la mise en œuvre du PNSE

Le CNE, en tant qu'organe d'orientation et de pilotage du PNSE, assurera la cohérence et la complémentarité au niveau de l'ensemble des appuis en faveur de l'emploi développés par le programme ; en effet, le CNE s'assurera de la synergie des actions entre les sous-programmes et les différents intervenants des dispositifs prévus. Pour cela, il aura pour mission principale de contribuer à toutes les actions visant à la création d'un cadre incitatif et favorable à la promotion de l'emploi tout en s'attachant en particulier à l'harmonisation de la gestion globale des ressources et apports financiers mis à la disposition du PNSE.

Il est recommandé que le CNE, compte tenu de la lourde responsabilité qui lui incombe, soit ouvert à d'autres organisations de la société civile et d'autres institutions travaillant pour l'emploi ; pour ce recentrage institutionnel, le texte fondateur, la composition et les missions du CNE élargi devront être adaptés à cette nouvelle fonction.

Sur le plan pratique, la coordination et la gestion directe et quotidienne des affaires du CNE, en ce qui concerne le PNSE, pourront être assurées par un Comité Directeur dont les membres sont issus du CNE élargi. Afin d'assurer l'efficacité de la gestion du programme et le bon déroulement du suivi global des activités, l'effectif du Comité Directeur ne devrait pas dépasser 12 membres dont 3 du Gouvernement, 3 des Employeurs, 3 des Travailleurs et 3 de la Société Civile. Enfin, il est entendu que le PNSE devra mettre en place une Direction Exécutive de Programme appuyée par des expertises tant nationales qu'internationales nécessaires.

Sous l'égide du Ministère en charge de l'Emploi, l'organisation périodique des concertations sur l'emploi, de suivi et évaluation du PNSE et des Etats Généraux de l'Emploi pourra relever de la responsabilité du CNE élargi.

#### **Office Malgache de Placement ou OMP**

A l'heure actuelle, il est reconnu que l'expérience malgache en matière d'accès à l'emploi reste très faible voire marginale, et dans le cadre du diagnostic de l'existant exposé au point 1.2.5, la limite de quelques initiatives existantes est placée au centre des problématiques soulevées.

La situation difficile des demandeurs d'emploi en l'absence de structure facilitatrice dans les démarches de placement justifie largement la priorité de l'institutionnalisation de l'OMP. Le problème de l'accès à l'emploi se caractérise aujourd'hui aussi bien par la quasi-inexistence de dispositif facilitateur que par la faiblesse de la couverture nationale des actions ; l'OMP devra donc prévoir un déploiement dans les régions. L'OMP devra servir de dispositif efficace en matière d'accès à l'emploi du fait des opportunités qui seront nées dans le cadre de la structuration du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi, mais tout cela augure des besoins très importants en matière de formation des ressources humaines à mobiliser.

Un système d'évaluation de performance devrait être conçu au sein de l'OMP pour permettre de bien connaître l'évolution et l'impact structurant sur l'activité de placement, en l'occurrence, flux de recours à ses produits, volume et qualité d'intervention et des résultats attribuables (embauche facilitée, conseil, orientation et formation dispensés, temps moyen de recherche d'emploi pour différentes catégories).

En tant qu'office, l'OMP devra être doté d'une stratégie pour rendre effective la suppression des services à fin lucrative, conformément aux dispositions de la Convention 96 de l'OIT ratifiée en 1997.

Tout cela justifie encore une fois la nécessité absolue de placer la PNE dans un cadre intégré de manière à offrir des solutions transversales multiples face aux problèmes multidimensionnels qui se posent en matière d'emploi.

### **Systeme National d'Information sur l'Emploi ou SNIE**

L'existence et la qualité de l'information sur l'emploi devront rester au centre des préoccupations du PNSE. La recherche de la crédibilité de la PNE repose ainsi sur la fiabilité des informations produites.

En terme de mesures d'accompagnement, il est important que les bases de données et informations concernant l'emploi soient mises à la disposition de tous les acteurs stratégiques de l'emploi dont l'engagement à tous les mécanismes de collecte de données qui seront mis en place devra se faire de manière volontaire et conséquente.

Le SNIE sera donc appelé à jouer un rôle important dans le cadre de la production des informations sur l'emploi ; ce qui explique davantage la nécessité de l'affilier dès le départ au sein de l'INSTAT en complémentarité des compétences, expériences, ressources et moyens de ce dernier dans le domaine de traitement de l'information au bénéfice des politiques publiques, des besoins stratégiques du secteur privé et du cadrage des actions des partenaires au développement du pays.

Le dispositif SNIE, valorisant un nouveau système de traitement de l'information sur l'emploi mais ancré dès le départ sur l'environnement des statistiques nationales, permettra d'internaliser des actions stratégiques de sa propre pérennité ; ce qui place le rôle important du SNIE au centre des intérêts à long terme de la PNE car il constitue l'une des conditions de la bonne visibilité de la PNE pour les meilleures chances de sa réussite. Le SNIE se présente donc comme un facteur favorable et facilitateur pour la promotion de l'emploi dans le pays.

### **Observatoire Malgache de l'Emploi et de la Formation professionnelle continue et entrepreneuriale ou OMEF**

Par rapport aux objectifs essentiels fixés par la PNE, il est clair que le PNSE doit permettre la création d'opportunités d'emploi aux plus défavorisés afin de réduire la pauvreté et un cadre favorable à l'appropriation et à la pérennisation des institutions de la PNE.

Eu égard aux lacunes et défaillances constatées au niveau du système actuel d'observation de l'emploi, l'action stratégique dans ce domaine devra s'inscrire dans une vision permettant d'assurer la cohérence et la complémentarité de l'ensemble des dispositifs de promotion de l'emploi proposés.

L'objectif visé est la définition, la conception et l'opérationnalisation d'un système d'observation de l'emploi pouvant satisfaire les besoins de l'action publique, du secteur privé et des institutions d'enseignement, d'éducation, de recherche et de formation. L'OMEF sera appelé à devenir un véritable partenaire dans la mise en œuvre de la PNE. C'est dans ce cadre que l'OMEF devra être retenu comme point focal de la PNE en matière d'observation de l'emploi à Madagascar. Il sera un partenaire incontournable et actif dans le cadre de la gestion des actions de mise en œuvre de la PNE dans les domaines de réforme des textes régulant les normes

de travail, de conception, mise à jour et normalisation du répertoire de métiers, des initiatives de recherche sur l'emploi et le travail.

L'OMEF, de par sa fonction essentielle d'observation de l'emploi, devra être étroitement insérée dans le rouage du pilotage du SNIE en apportant les connaissances réglementaires qui sont du ressort de ses compétences. L'exploitation analytique des statistiques nationales, des indicateurs de tendance, de réussite et d'évaluation produits par le SNIE permettra, entre autres, à l'OMEF de jouer pleinement son rôle de garant d'emploi décent dans le pays à travers les propositions et recommandations touchant le cadre incitatif, juridique, institutionnel, organisationnel et social de promotion de l'emploi dans le pays.

Comme constaté, la mise en œuvre de la PNE par un programme opérationnel constitue effectivement une option fondamentale et capitale. Les principaux acteurs optent pour la mise sur pied rapide du PNSE ainsi que la mise en place de l'ensemble des dispositifs institutionnels (CNE élargi, OMP, SNIE/INSTAT, OMEF). Enfin, la mise en œuvre de la PNE demande une certaine flexibilité de la part des parties prenantes pour pouvoir entamer dès le moment opportun des actions prévues sans besoin de déploiement des ressources et moyens substantiels.

Aussi, la mise en place d'un système de formation professionnelle s'avère-t-elle d'une importance capitale car c'est un levier de mise à niveau de la main d'œuvre.

#### **3.2.4. Les ressources à mobiliser pour l'exécution du PNSE**

L'approche élargie mais intégrée poursuivie dans le cadre de la formulation de la PNE vise à réunir toutes les conditions permettant d'aboutir à des résultats concrets, substantiels et rapides afin que l'emploi joue véritablement son rôle de levier socio-économique de réduction de la pauvreté dans le pays, et l'objectif fixé sera de sensibiliser tous les acteurs de développement autour de la vision stratégique de l'emploi à travers la PNE.

La disponibilisation d'un financement approprié pour le PNSE devra être une priorité et il est évident que le PNSE devra constituer un programme multi-donateur dynamisé par une programmation concertée et une forte adhésion des bailleurs de fonds.

Compte tenu de l'envergure du programme, la mobilisation de ressources devra être du ressort d'un dispositif et d'une méthodologie valables permettant la confiance et la contribution des partenaires au développement de Madagascar. Il serait envisageable de prévoir le recours à une assistance technique extérieure (nationale et internationale) pour renforcer les actions de formulation du PNSE, de mobilisation des ressources et du démarrage effectif du programme. Enfin, le PNSE se dotera d'un système MIS (Monitoring Information System) performant lui permettant d'assurer le suivi de l'exécution et de l'avancement de ses activités et d'en apprécier les résultats obtenus.

#### **3.3. Les mécanismes de suivi et d'évaluation de la PNE**

Les dispositifs institutionnels du PNSE vont servir de support pour aider à mieux mesurer les avancées et l'impact de la PNE. Dans ce cadre, les mécanismes de suivi et d'évaluation de la PNE s'articuleront autour des aspects suivants :

- des indicateurs de tendance, de résultat et d'évaluation sur l'évolution de l'emploi produits périodiquement par SNIE/INSTAT
- des rapports périodiques de l'OMP sur résultats consolidés de placement et d'insertion économique et professionnelle

- des rapports périodiques sur l'état de l'emploi à Madagascar assortis de propositions et de recommandations émanant de l'OMEF
- des rapports sectoriels touchant les domaines stratégiques de promotion de l'emploi définis dans la PNE
- des Etats Généraux de l'Emploi tous les 5 ans
- des travaux d'évaluation d'impacts de la mise en oeuvre de la PNE au terme de 4 à 5 années d'activités dans le but de s'assurer de la qualité des actions réalisées et de leur pérennité pour la capitalisation des acquis et les améliorations à apporter.

En ce qui concerne particulièrement les Etats Généraux de l'Emploi, les bilans et évaluations techniques réalisés et le large débat national sur l'exécution et les avancées obtenues permettront sans doute de juger de l'impact et de l'efficacité de la PNE par rapport aux objectifs poursuivis, et ce, dans les perspectives de dégager de nouvelles orientations et de renouvellement d'actions, dans le cadre d'un dialogue national ouvert et dynamique.

### **3.4. Matrice des risques et facteurs majeurs de réussite de la PNE**

<b>Nature du risque</b>	<b>Mesure corrective</b>	<b>Intervenant</b>
Décalage entre les choix stratégiques de la PNE et les objectifs poursuivis par les gouvernements successifs	Adopter la PNE sous forme d'un texte réglementaire ratifié par le Parlement	Parlement Gouvernement MTLS
Faiblesse d'articulation stratégique et opérationnelle entre le DSRP et la PNE	Arrimer, sur le plan formel, la PNE au DSRP dès son adoption par le Gouvernement Réajuster la mise en œuvre du DSRP pour tenir compte des apports de la PNE et rechercher les synergies entre les programmes déjà annoncés du DSRP et le PNSE en établissant un dialogue permanent entre responsables	Gouvernement MTLS Employeurs Travailleurs Société civile
Manque de rigueur dans la mise en œuvre de la PNE	Veiller à la transparence des démarches et des informations et susciter des initiatives de dialogue au sein du CNE élargi	MTLS CNE Agences de coopération
Mobilisation tardive et insuffisance des ressources	Suivre de manière scrupuleuse l'échéancier de mise en œuvre de la PNE défini au point 3.5	MTLS CNE Agences de coopération
Confusion dans la compréhension de la PNE et du PNSE, difficulté dans la formulation du PNSE	Faire appel à de l'expertise extérieure (nationale et internationale), veiller à une bonne articulation institutionnelle et établir des règles et procédures claires de gestion	MTLS CNE Agences de coopération
Implication insuffisante des mandants tripartites à l'échelon national et local dans le déploiement des dispositifs du PNSE	Sensibiliser et motiver les acteurs, en particulier les leaders des partenaires sociaux	MTLS Employeurs Travailleurs Société Civile Société civile

En conclusion du chapitre III, il est nécessaire d'arrêter, à brève échéance, les options réalistes et consensuelles sur le financement de la PNE, à partir des pistes proposées. Par ailleurs, en terme de formulation, le PNSE doit être conçu et élaboré dans un cadre actif et intégré en s'attachant à garder l'esprit de la pertinence et de la cohérence des axes et des mécanismes recommandés. En outre, il est important que la PNE, dans sa conception et sa mise en œuvre, valorise le renforcement et la sécurisation des acquis et des existants, la responsabilisation des acteurs et l'option d'une bonne communication.

A travers la PNE, Madagascar vient de choisir, dans sa stratégie de réduction de la pauvreté, « la croissance économique avec l'emploi » afin de créer les conditions de mieux circonscrire le risque de fracture sociale et d'assurer une meilleure lisibilité des actions visant à aider les pauvres à sortir de leur situation actuelle.

En définitive, le processus poursuivi ayant valorisé la démarche participative et l'adhésion de tous à toutes les grandes étapes fait de ce projet de politique nationale de l'emploi un instrument global, actif et capable de répondre aux préoccupations et attentes de tous les acteurs ; l'aboutissement en est le présent document-cadre de la PNE.