

**MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE, DE LA JEUNESSE ET DE
LA CONSTRUCTION CITOYENNE**

**OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'EMPLOI
ET DE LA FORMATION**



**REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI**

EMPLOI ET POLITIQUE DE L'EMPLOI AU MALI

Yves Bourdet*, Boubacar Diallo et Adama Andé Togo****

23 décembre 2015

Correspondance : yves.bourdet@nek.lu.se

* Département de sciences économiques, Université de Lund, Suède

** ONEF, Bamako, Mali

Les auteurs tiennent à remercier les membres du Comité Technique et du Comité Scientifique de l'ONEF pour leurs commentaires constructifs sur des versions préliminaires de l'étude.

Table des Matières

Liste des acronymes

1. Introduction

2. Six défis majeurs de l'emploi au Mali

3. Politique de l'emploi : contenu et dynamique

4. La politique de l'emploi au Mali

3.1 Mesures d'intermédiation

3.2 Dispositifs de promotion de l'auto-emploi et d'appui à l'entrepreneuriat

3.3 Les travaux HIMO et autres travaux publics

3.4 Dispositifs de formation professionnelle

5. Un impact incertain sur l'emploi

6. Recommandations

Références bibliographiques

Liste des acronymes

ACEFOR	Appui à la Compétitivité des Entreprises par la Formation professionnelle
AGEROUTE	Agence d'Exécution des Travaux d'Entretien Routier
AGETIER	Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures et d'Equipements Ruraux
AGETIPE	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APEJ	Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes
BIT	Bureau International du Travail
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DEF	Diplôme d'Etudes Fondamentales
DNE	Direction Nationale de l'Emploi
DOEF	Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation
EDSM	Enquête Démographique et de Santé du Mali
ELIM	Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages
EMOP	Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages
EMUT	Enquête Malienne sur l'Utilisation du Temps
EPAM	Enquête Permanente Emploi Auprès des Ménages
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FARE	Fonds Auto Renouvelable pour l'Emploi
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FNDA	Fonds National d'Appui à l'Agriculture
HIMO	Haute Intensité de Main-d'œuvre
INIFORP	Institut National d'Ingénierie de la Formation Professionnelle
INSTAT	Institut National de la Statistique
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEFP	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONEF	Observatoire National de l'Emploi et de la Formation
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONMOE	Office National de la Main-d'œuvre et de l'Emploi
PACEPEP	Programme d'Appui à la Croissance Economique et Promotion de l'Emploi stimulées par le Secteur Privé
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PAO	Plan d'Actions Opérationnel
PASAM	Programme d'Appui au Secteur Agricole au Mali
PDA/RN	Programme de Développement Accéléré des Régions du Nord
PEJ	Programme Emploi Jeunes
PEJIMO	Projet d'Insertion des Jeunes dans la vie Professionnelle à travers les Investissements à Haute Intensité de Main d'œuvre
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises

PNA / ERP	Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de la Réduction de la Pauvreté
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNFP	Politique Nationale de la Formation Professionnelle
PNG	Politique Nationale Genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSTE	Pays Pauvres Très Endettés
PROCEJ	Projet de Développement des Compétences et promotion de l'Emploi Jeune
PRODEFPE	Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle pour l'Emploi
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SMIG	Salaires Minimum Interprofessionnel Garanti
TFP	Taxe de la Formation Professionnelle

1. Introduction

L'emploi est une priorité du gouvernement malien. C'est souligné dans les deux documents de référence de la politique économique, le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2013-2018) et le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR 2012-2017). L'adoption par le Conseil des Ministres du 18 mars 2015 d'une nouvelle Politique Nationale de l'Emploi (PNE) et de son Plan d'Actions Opérationnel (PAO) pour la période 2015-2017 est une autre expression de cette priorité. La situation préoccupante de l'emploi au Mali justifie ce choix. Le manque d'emplois dans le secteur formel, la précarité des emplois informels, des revenus du travail insuffisants pour permettre à de nombreux ménages de vivre au-dessus du seuil de pauvreté, un sous-emploi chronique en milieu rural, de grandes difficultés d'insertion professionnelle pour les jeunes, et de fortes inégalités dans l'espace et de genre en termes d'emploi et de chômage sont l'exemple de traits mis en avant pour dépeindre la mauvaise situation de l'emploi. La crise sécuritaire qu'a connue le pays au cours des dernières années a aggravé cette situation.

Une meilleure compréhension de la politique de l'emploi, de ses forces et de ses faiblesses, est nécessaire pour la rendre plus à même de répondre aux défis actuels de l'emploi. L'objectif de cette étude est triple. Il est d'abord de résumer la situation actuelle de l'emploi au Mali, pour bien mettre les dispositifs de l'emploi dans leur contexte. Il est ensuite de voir le genre de dispositifs qui composent la politique de l'emploi et de les illustrer dans le cas malien. Une meilleure visibilité des dispositifs est nécessaire à une meilleure compréhension de la politique de l'emploi dans son ensemble. Elle est aussi nécessaire à un meilleur pilotage et une plus grande cohérence des interventions. Le troisième objectif est de voir en quoi une inflexion de la politique de l'emploi peut améliorer la situation de l'emploi pour le plus grand nombre de Maliens. Les ressources à la disposition des autorités sont limitées et un meilleur pilotage est aussi nécessaire pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique de l'emploi, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs que se fixe le gouvernement en termes d'emploi et de conditions de travail, et ce à moindre coût.

Le rapport comprend cinq chapitres (hors chapitre introductif). Le premier chapitre résume les défis majeurs de l'emploi au Mali, en se basant essentiellement sur les données les plus récentes de l'EMOP. Le deuxième chapitre définit ce qu'on entend par politique de l'emploi

et présente le genre de dispositifs qui la composent. Le troisième chapitre offre une vision complète des dispositifs de l'emploi mis en œuvre au Mali. Le quatrième chapitre fait une évaluation qualitative de la politique mise en œuvre en mettant l'accent sur sa pertinence au vu de la situation de l'emploi. Le dernier chapitre, enfin, tire des conclusions pour la nouvelle Politique Nationale de l'Emploi.

2. Six défis majeurs de l'emploi au Mali

Les pays diffèrent en termes de structure économique, de croissance démographique, de niveau de formation de la population active, de spécialisation internationale, de taille, etc. La situation de l'emploi reflète ces caractéristiques et influe sur la conception de la politique de l'emploi, la plus à même d'améliorer l'accès du plus grand nombre à un emploi, de préférence bien rémunéré et bénéficiant d'autres conditions de travail décentes. Le Mali fait face à plusieurs défis majeurs de l'emploi que la politique de l'emploi se doit de relever.

Le premier défi concerne l'augmentation rapide de la population en âge de travailler et les grandes difficultés d'insertion professionnelle des jeunes. La transition démographique a pris du retard au Mali, avec un nombre d'enfants par femme en âge d'avoir des enfants supérieur à 6 enfants, contre 4,7 en Afrique (et 2,5 dans le monde). Les conséquences de ce retard dans la transition démographique sont une croissance rapide des jeunes à la recherche d'un premier emploi et des taux de chômage élevés pour les sortants du système éducatif. Selon les projections du BIT, la population active au Mali devrait continuer de croître à un rythme soutenu au cours des années à venir, entre 2,9 % et 3 % par an, soit environ 150 000 actifs. Ce chiffre prend en compte les entrées sur le marché du travail ainsi que les sorties pour raison d'âge ou autres raisons. Le nombre brut d'entrées est bien sûr beaucoup plus élevé. Il était estimé à 278 000 en 2010 et devrait atteindre 434 000 en 2013¹. Les données de l'EMOP confirment que le chômage touche plus les jeunes que les actifs plus âgés. Les données du tableau 1 indiquent que 7 chômeurs sur 10 ont moins de 36 ans. Elles montrent aussi que les risques de chômage croissent avec le niveau d'éducation et qu'il est beaucoup plus élevé pour les sortants de l'enseignement secondaire et supérieur que pour les autres jeunes². Par exemple, le taux de chômage des sortants de l'enseignement supérieur est de deux à trois fois plus important que celui des sortants de l'enseignement fondamental.

¹ Beaujeu et al. (2011), p. 175.

² Un problème bien connu de la mesure du chômage des jeunes concerne le nombre relativement limité de jeunes faisant partie de la population active (le dénominateur du taux de chômage). Pour se faire une idée plus juste de la gravité du chômage des jeunes, il est aussi important de compléter le calcul du taux de chômage par la proportion de chômeurs dans l'ensemble de la population jeune (pour une analyse approfondie, voir par exemple Bourdet et Persson (2011)). Rapporté à la population des 15-24 ans, le chômage des jeunes au Mali est estimé à 7 %, sans différence de genre (tableau 1), alors que le taux de chômage des 15-24 ans est de 11 % (tableau 2).

Tableau 1: Indicateurs de l'emploi 2014.

	%
Emploi (15 ans et plus)	
1. Taux d'activité	74
Rural	78
Urbain	63
Hommes	86
Femmes	65
2. Répartition de l'emploi par secteur économique	
Primaire (y compris l'exploitation minière)	67
Secondaire	8
Tertiaire	25
3. Répartition de l'emploi par secteur institutionnel	
Secteur informel (y compris employés de maison)	92
Secteur privé formel	4
Secteur public	3
4. Répartition par catégorie socio-professionnelle	
Travailleur indépendant / aide familial	90
Employé / ouvrier / manœuvre / apprenti	7
Cadre moyen / cadre supérieur / employeur	3
5. Niveau d'éducation par secteur institutionnel	
Répartition pour secteur informel	
Sans éducation formelle ou maternelle	77
Fondamental 1 ou 2	21
Enseignement secondaire et supérieur	2
Répartition pour secteur formel	
Sans éducation formelle ou maternelle	11
Fondamental 1 ou 2	24
Enseignement secondaire et supérieur	65
6. Niveau d'éducation par catégorie socio-professionnelle	
Répartition pour travailleur indépendant et aide familial	
Sans éducation formelle ou maternelle	79
Fondamental 1 ou 2	20
Enseignement secondaire et supérieur	1
Répartition pour employé, ouvrier, manœuvre et apprenti	
Sans éducation formelle ou maternelle	38
Fondamental 1 ou 2	44
Enseignement secondaire et supérieur	18
Répartition pour cadre moyen, cadre supérieur et employeur	
Sans éducation formelle ou maternelle	10
Fondamental 1 ou 2	15
Enseignement secondaire et supérieur	75
7. Répartition par type de contrat de travail	
CDI	3
CDD	1
Contrat verbal	3
Sans contrat	92

8. Répartition des CDI ou CDD par niveau d'éducation	
Sans éducation formelle ou maternelle	9
Fondamental 1 ou 2	22
Enseignement secondaire ou supérieur	69
9. Répartition par forme de rémunération	
Salaire fixe	8
Au jour ou à l'heure de travail	3
A la tâche / campagne	9
Commission, en nature, avantages sociaux	11
Bénéfices	36
N'est pas rémunéré	33
10. Taux de sous-emploi (moins de 35 heures hebdomadaires involontaires)	
Rural	17
Bamako	20
Autre urbain	21
Hommes	7
Femmes	30
11. Taux de pluriactivité (deux emplois ou plus)	25
Rural	30
Bamako	2
Autre urbain	14
Hommes	23
Femmes	28
12. Taux de syndicalisation	4
Urbain	12
Rural	3
Chômage	
13. Taux de chômage élargi ^{a)}	8
Hommes	7
Femmes	9
Urbain	12
Rural	7
14. Taux de chômage élargi par niveau d'éducation	
Aucune éducation formelle ou maternelle	7
Fondamental 1	9
Fondamental 2	11
Secondaire	17
CAP/BT	18
Supérieur	26
15. Chômage élargi jeune 15-24 ans en % de la population jeune	7
Hommes	7
Femmes	7
16. Répartition des chômeurs (chômage élargi) par tranche d'âge	
15-24 ans	38
25-35 ans	33
36-40 ans	9
41-64 ans	20

Note : ^{a)} Le chômage élargi comprend les chômeurs découragés qui ne recherchent pas activement un travail.

Source des données : EMOP octobre - décembre 2014.

Le deuxième défi concerne l'importance des emplois informels, c'est-à-dire des emplois qui ne sont pas soumis aux dispositions de la législation du travail ou qui sont exercés dans des entreprises sans comptabilité ou sans immatriculation fiscale. Au Mali, selon les données les plus récentes de l'EMOP (voir le tableau 1), les emplois informels constituent plus de 9 emplois sur 10. La majeure partie de ces emplois se trouve dans l'agriculture, même si une part non négligeable se trouve dans le secteur des services et à un degré moindre dans l'industrie. La plupart des emplois informels sont des emplois vulnérables à faible productivité et rémunération. L'importance de l'emploi informel a un impact négatif sur les rentrées fiscales et ainsi indirectement sur le financement par l'État des dépenses en faveur du développement économique et social.

Le troisième défi, l'autre face de la même pièce, est la faible proportion d'emplois formels dans le secteur privé ou public. Ces emplois constituent moins d'un emploi sur dix ! Le secteur public est le plus grand pourvoyeur d'emplois formels (5 % de l'emploi total contre 4 % pour les entreprises privées). La proportion d'emplois formels est minime, mais en plus la dynamique de création d'emplois formels est faible, même en période de forte croissance économique, telle que celle connue par le Mali depuis la dévaluation du FCFA en 2014. Hors secteur public, c'est dans le secteur privé formel qu'on trouve les emplois qui se rapprochent le plus des emplois décents au sens du BIT, c'est-à-dire des emplois stables, relativement bien rémunérés et bénéficiant de la protection sociale et du dialogue social. Selon une étude s'appuyant sur des données de l'année 2010, moins de 200 000 emplois ont des caractéristiques proches de celles associées avec l'emploi décent³.

Le quatrième défi concerne la faible accumulation de capital humain (éducation et acquis de compétences professionnelles sur le tas) et le fait que les qualifications acquises dans le système de formation initiale (secondaire, technique et professionnelle et supérieure) soient insuffisantes, et le plus souvent mal adaptées aux demandes des entreprises et autres acteurs économiques. A cela il faut ajouter que la forte augmentation des taux de scolarisation en vue d'atteindre l'OMD sur l'éducation primaire pour tous d'ici 2015, alors que les ressources publiques consacrées à l'éducation n'augmentaient pas proportionnellement, s'est traduite par une détérioration de la qualité de l'éducation avec des acquis de connaissances pour les sortants du système éducatif faibles et moyennement en baisse. Le bas niveau de qualification des sortants du système éducatif est synonyme d'une productivité et d'une rémunération du

³ Bourdet, Dabitaou et Dembélé (2012), ch. 4.

travail faible, souvent insuffisante pour permettre aux actifs concernés d'échapper à la pauvreté. Les données de l'EMOP (voir le tableau 1) montrent que les actifs à faible qualification sont concentrés dans le secteur informel, qu'ils sont le plus souvent travailleurs indépendants ou aide familial, qu'ils ne bénéficient pas le plus souvent de contrat de travail et de formes de rémunérations stables (CDI ou CDD). Les données de l'EMOP confirment l'existence de primes à l'éducation avec seulement 9 % des actifs sans éducation formelle accédant à un CDI ou un CDD, contre 69 % des sortants des enseignements secondaire et supérieure.

Le cinquième défi majeur concerne les fortes inégalités de genre et les inégalités dans l'espace. Les inégalités de genre reflètent d'abord les différences d'accès à l'emploi avec de grands écarts entre les taux d'activité des femmes et des hommes, en défaveur des premières. Une répartition inégale des activités domestiques au sein des ménages explique en partie ces différences dans les taux d'activité⁴. Les inégalités de genre concernent ensuite le fait que les femmes et les hommes sont répartis de manière très inégale entre les secteurs d'activités économiques (ségrégation horizontale) et à l'intérieur de ces secteurs plus on s'élève dans la hiérarchie des postes (ségrégation verticale). A cela il faut ajouter les inégalités de genre dans les rémunérations du travail⁵ (en partie en raison des discriminations salariales) et devant les risques de chômage, principalement en milieu urbain⁶. On constate aussi de fortes inégalités

⁴ Pour une analyse plus complète, voir Bourdet, Gakou Doumbia et Persson (2010), ch. 3.

⁵ Selon les données de l'EPAM 2010, 21 % des actifs hommes et 37 % des actifs femmes étaient rémunérés en dessous de 29 000 FCFA (le SMIG), alors que 16 % des actifs hommes et 6 % des actifs femmes rémunérés au-dessus de 75 000 FCFA (Bourdet, Dabitaio et Dembélé (2012), ch. 6). Les proportions varient fortement selon la catégorie socio-professionnelle et le secteur institutionnel. Le secteur public est le secteur où les inégalités salariales entre hommes et femmes sont les plus faibles et les entreprises privées informelles le secteur où elles sont les plus grandes.

⁶ La différence entre les taux de chômage des femmes et des hommes est de deux points de pourcentage dans l'EMOP 2014 (tableau 1). Les données de l'EMOP pour l'année 2011 (tableau 2) indiquent un différentiel de genre moins important (un point de pourcentage). Les données de l'EMOP contredisent en partie les données de l'EPAM 2010, qui donnaient un taux de chômage des femmes supérieur de cinq points de pourcentage à celui des hommes, 11 % et 6 % (Bourdet, Dabitaio et Dembélé (2012), p. 37). Les données de l'Enquête 1-2-3 pour Bamako en 2001 donnaient un taux de chômage des femmes supérieur de plus de sept points de pourcentage à celui des hommes, 16 % et 9 % respectivement (Roubaud et Torelli (2013), p. 49). Il n'est pas facile d'expliquer de telles différences, même si une partie de l'explication tient certainement au fait que les enquêtes portent sur des années différentes et couvrent des réalités géographiques différentes, l'ensemble du Mali pour les enquêtes EMOP et EPAM et la seule ville de Bamako pour l'Enquête 1-2-3. Le différentiel de genre du taux de chômage est plus important pour le chômage élargi que pour le chômage défini au sens du BIT, c'est-à-dire sans prise en compte des chômeurs découragés (2 points de pourcentage contre moins d'un point de pourcentage en 2014). Une raison probable derrière ce résultat est que les femmes deviennent plus facilement chômeur découragé, c'est-à-dire perdent plus facilement leur motivation de recherche active d'emploi, que les hommes.

dans l'espace, avec les emplois informels précaires concentrés en milieu rural. Cela reflète la répartition inégale des activités dans l'espace avec la majeure partie des actifs en milieu rural travaillant dans le secteur primaire alors que la majorité des actifs occupés en milieu urbain travaillent dans les services. C'est aussi en milieu rural que le taux de pluriactivité est le plus élevé pour faire face à l'insuffisance des revenus tirés de l'activité principale et aux risques que cela comporte. Les données de l'EMOP sur le sous-emploi indiquent que celui-ci est quelque peu supérieur en milieu urbain qu'en milieu rural (voir le tableau 1). La raison est probablement que le sous-emploi rural a un caractère saisonnier plus prononcé et que les données de l'EMOP du tableau 1 ont été collectées pendant la saison agricole.

Tableau 2 : Chômage (en %) 2011 et 2014 (octobre-décembre).

	Chômage 2011		Chômage 2014		Différence 2014-2011	
	15 ans et plus	15-24 ans	15 ans et plus	15-24 ans	15 ans et plus	15-24 ans
Kayes	6,3	7,1	7,0	13,0	+ 0,7	+ 5,9
Koulikoro	5,8	8,1	9,6	9,2	+ 3,8	+ 1,1
Sikasso	4,1	4,4	11,6	8,4	+ 7,5	+ 4,4
Ségou	8,0	14,1	4,4	7,6	- 3,6	- 6,5
Mopti	6,8	10,1	3,9	7,0	- 2,9	- 3,1
Tombouctou	5,4	6,7	5,7	12,3	+ 0,3	+ 5,6
Gao	13,8	25,3	19,4	32,0	+ 5,6	+ 6,7
Kidal	23,2	41,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bamako	10,1	15,6	11,5	23,4	+ 1,4	+ 7,8
Hommes	6,5	10,1	7,3	10,3	+ 0,8	+ 0,2
Femmes	7,4	10,1	9,3	12,1	+ 1,9	+ 2,0
Rural	6,5	9,3	7,3	8,9	+ 0,8	- 0,4
Mali	6,9	10,1	8,2	11,1	+ 1,3	+ 1,0

Source des données : EMOP 2011 et 2014 (octobre-décembre).

Le sixième défi, enfin, concerne la situation de quasi post-conflit dans laquelle se trouve le pays depuis le déclenchement de la crise sécuritaire en 2012. La crise s'est traduite par une contraction du secteur formel, une augmentation de l'informel et des emplois précaires, une augmentation de la pluriactivité et une augmentation du chômage. Une illustration de la contraction du secteur formel est la forte diminution du nombre d'offres d'emploi enregistrées par l'ANPE et les bureaux de placement privés entre 2012 et 2013. Selon les données collectées par l'ANPE, le nombre d'offres d'emploi enregistrées par les bureaux de placement (public et privés) a quasiment été divisé par deux en passant de 3 583 en 2010 à 1 972 en

2013⁷. Les données de l'EMOP sur le chômage pour 2011 et 2014 (octobre-décembre) confirment l'augmentation du chômage suite à la crise, surtout pour les jeunes et les femmes en milieu urbain (voir le tableau 2). Ces données illustrent aussi les fortes disparités constatées dans l'espace et la segmentation du marché du travail malien. L'augmentation du chômage des jeunes est particulièrement importante dans les régions de Bamako, Gao, Tombouctou et Kayes. A Bamako, le taux de chômage des jeunes de 15-24 ans a augmenté de 7,8 points de pourcentage entre 2011 et 2014. Les données de l'EMOP indiquent aussi une réduction significative du chômage, total comme de celui des jeunes, dans les régions de Ségou et Mopti. Il est difficile à ce stade de dire si cette diminution reflète une amélioration notable de la situation de l'emploi dans ces deux régions.

⁷ Les données sur les offres d'emploi enregistrées par l'ANPE et les bureaux de placement privés sont disponibles dans les rapports d'analyse situationnelle annuelle du marché du travail du DOEF de l'ANPE.

3. Politique de l'emploi : contenu et dynamique

La politique de l'emploi contribue à l'efficacité économique et la justice sociale. Elle a deux fonctions principales. La première est d'augmenter le nombre d'actifs (occupés et non occupés) et d'améliorer les compétences et la productivité des participants aux dispositifs de l'emploi. Par là-même, la politique de l'emploi concourt à l'augmentation de la croissance économique et du PIB. La seconde fonction est d'aider les groupes rencontrant des difficultés à accéder à un travail et à une rémunération. C'est en favorisant l'accès à un travail pour les plus démunis et en améliorant les revenus des actifs vivant en dessous du seuil de pauvreté que la politique de l'emploi contribue à la stratégie de réduction de la pauvreté.

La politique de l'emploi comprend deux genres de mesures, les mesures dites passives, qui couvrent les dépenses d'indemnisation du chômage, et celles dites actives, telles que l'intermédiation, la formation professionnelle, les travaux publics, l'emploi aidé, les mesures destinées aux jeunes, etc. Dans la plupart des pays en voie de développement, les mesures passives constituent une infime part des dépenses publiques consacrées à la politique de l'emploi. C'est pour cette raison qu'on ne traite ici que de la politique active de l'emploi.

La politique active de l'emploi embrasse cinq types de dispositifs. Le premier type couvre les mesures d'intermédiation destinés à améliorer la fluidité du marché du travail et à encourager une meilleure et plus rapide adéquation de l'offre à la demande de travail. L'amélioration de l'information sur les emplois vacants, des mesures incitatives à la mobilité professionnelle et géographique, une intensification du suivi des demandeurs d'emploi et des conseils d'orientation sont le genre de mesures appartenant à ce premier type de dispositifs. Le second type concerne toutes les mesures prises pour développer l'auto-emploi et favoriser la création de micro et petites entreprises, en facilitant l'accès aux facteurs de production (équipement, crédit ou/et terre) et en développant l'esprit d'entreprise. Le troisième type de dispositifs couvre les travaux publics (travaux HIMO ou autres) qui garantissent aux participants une rémunération en échange d'une activité entreprise pendant un temps limité. Le plus souvent les travaux publics permettent de faire face à une insuffisance conjoncturelle ou saisonnière de la demande de travail et sont ciblés sur des groupes bien définis (les pauvres ruraux ou les jeunes déscolarisés, par exemple) ou des régions. Le quatrième type concerne les mesures de

formation et d'apprentissage qui sont conçues pour combler les lacunes du système de formation initiale (technique et professionnelle mais aussi général) et de donner aux participants les compétences et les qualifications demandées sur le marché du travail. Le cinquième type, enfin, concerne les aides ou autres avantages financiers (comme les allègements de charges sociales) accordés aux entreprises et aux employeurs qui embauchent des groupes bien ciblés et éprouvant des difficultés d'insertion comme les jeunes diplômés ou les chômeurs de longue durée. Ces cinq types de dispositifs ne s'excluent pas les uns les autres. Il est facile de concevoir des mesures qui sont des hybrides de deux ou plusieurs types de dispositifs. Par exemple, il est courant de voir dans beaucoup de pays des travaux publics qui comportent un volet formation et maintien des compétences techniques. Il est aussi fréquent de voir des dispositifs de formation (et reconversion) professionnelle associés à un soutien à l'auto-emploi et à la création d'entreprise.

Tableau 3 : Importance des dispositifs de la politique de l'emploi

	Afrique	Asie	Amérique latine	OCDE
Intermédiation	minime	minime	minime	grande
Auto-emploi	modérée	modérée	modérée	minime
Travaux publics	grande	grande	modérée	minime
Formation	modérée	modérée	modérée	grande
Subvention à l'emploi	minime	minime	minime	grande

Source : Adapté d'Auer, Efendioglu et Leschke (2008), tableau 10, p. 58-60.

La politique de l'emploi varie entre les pays en fonction du niveau de développement économique. Dans les pays industriels, les mesures d'appariement entre l'offre et la demande de travail, les aides financières à l'emploi et les mesures de formation sont les dispositifs les plus utilisés. Ces pays utilisent les travaux publics qu'en cas extrême (conjoncturel) d'insuffisance de la demande de travail. Dans les pays en voie de développement, en particulier en Afrique, ce sont les mesures de soutien à l'auto-emploi et les travaux publics qui sont les dispositifs les plus courants. L'insuffisance chronique d'emplois vacants et l'importance du sous-emploi saisonnier en milieu rural expliquent l'accent mis sur ces deux types de mesures. Une autre raison tient à la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté et à l'impact de ce genre de mesures sur l'incidence de la pauvreté. Le tableau 3 résume de

manière schématique les différences observées entre les continents et les pays de l'OCDE. A niveau de développement économique équivalent, on peut observer toutefois des différences entre les pays, ce qui suggère que d'autres facteurs, de nature historique et/ou politique influent également sur les préférences des décideurs publics et ainsi sur le design de la politique de l'emploi.

La politique active de l'emploi a trois dimensions, son importance quantitative (les fonds qui lui sont consacrés et le nombre de participants aux différents dispositifs), sa composition en termes de dispositifs et son ciblage sur des groupes particuliers ou sur des régions. Ces trois dimensions changent en fonction de la situation économique, mais aussi en fonction des préférences des décideurs publics. L'accélération de la croissance économique avec son corollaire la multiplication des restructurations accompagnées de licenciements et de nouvelles embauches, un choc temporaire négatif (inondation, sécheresse, programme d'ajustement structurel, conflit armé ou autres), une baisse subite et importante de la demande des produits exportés par le pays et l'ouverture de l'économie à la concurrence internationale sont le genre de facteurs à même de modifier (temporairement ou plus durablement) le contenu et la dynamique de la politique de l'emploi. La politique de l'emploi fait partie de la politique économique d'ensemble visant à promouvoir le développement économique. Elle fait aussi partie de la politique générale de redistribution dont l'objectif prioritaire est une plus grande équité économique et égalité de chances entre les habitants. Une meilleure représentativité des populations pauvres au niveau politique (suite par exemple à l'avancée du processus de décentralisation et/ou au renforcement des organisations de la société civile) peut aussi contribuer à modifier le volume, la composition et le ciblage de la politique de l'emploi en faveur de dispositifs plus à même de bénéficier aux groupes les plus démunis.

4. La politique de l'emploi au Mali

La politique de l'emploi au Mali embrasse quatre types de dispositifs. Le premier type couvre les mesures d'intermédiation destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à encourager une meilleure et plus rapide adéquation de l'offre à la demande de travail. Le second type concerne toutes les mesures prises pour développer l'auto-emploi et favoriser la création et le développement de micro et petites entreprises. Le troisième type couvre les travaux publics (HIMO ou autres) qui garantissent aux participants une rémunération en échange d'une activité entreprise pendant un temps limité. Le quatrième type, enfin, concerne les mesures de formation et d'apprentissage qui sont conçues pour combler les lacunes du système de formation initiale et de donner aux participants des compétences et des qualifications demandées sur le marché du travail. Les programmes de certification et validation des acquis appartiennent à ce genre de dispositifs. Ces quatre types de dispositifs ne s'excluent pas les uns les autres. Il existe de nombreux programmes qui sont des hybrides de deux ou plusieurs types de dispositifs. Par exemple, il existe au Mali des dispositifs de formation professionnelle associés à un soutien à l'auto-emploi et à la création d'entreprise.

4.1 Mesures d'intermédiation

Les dispositifs d'intermédiation constituent le premier type de dispositifs de la politique de l'emploi. Leur objectif principal est de rapprocher les demandes des offres de travail. L'intermédiation est assurée au Mali par l'ANPE mais aussi par des bureaux de placements privés⁸. Le rôle de l'ANPE est de collecter l'information sur les postes vacants, de rendre disponible l'information et d'aider les demandeurs d'emploi dans la recherche d'emploi (accompagnement individuel, conseils d'orientation, formation aux techniques de recherche d'emploi, etc.). L'ANPE a aussi la charge de programmes d'auto-emploi et de programmes de formation. La part de l'intermédiation dans les dispositifs de l'ANPE est relativement faible, au vu de la mission principale de l'agence. En effet, seuls 21 % des effectifs de l'ANPE occupent des tâches directement liées à l'intermédiation⁹. Cela s'explique essentiellement par la faiblesse du secteur privé formel d'où viennent la majeure partie des offres d'emplois vacants enregistrées par l'ANPE. Cela tient aussi au fait que très peu de demandeurs d'emploi

⁸ L'APEJ a aussi des activités d'information (entre autres sur les offres d'emploi), d'accueil et d'orientation des jeunes (APEJ (2015), p. 22).

⁹ ANPE (2011), p. 5.

se tournent vers l'ANPE et les bureaux de placement privés lors de leur recherche d'emploi. Selon les données de l'EMOP 2014, seulement 0,5 % des demandeurs d'emploi utilisent l'ANPE et les bureaux de placement privés comme le moyen principal de recherche d'emploi, contre 84 % le réseau relationnel.

Que le nombre d'emplois vacants soit très faible est illustré pour l'année 2013 par les données du tableau 4. Moins de 2 000 emplois vacants ont été enregistrés par l'ANPE et les bureaux de placement privés cette année. Ce chiffre est plus bas qu'avant la crise sécuritaire qu'a traversée le Mali. En effet, le nombre d'emplois vacants était de 3 436 en 2009 et de 3 583 en 2010. Le nombre d'offres de travail correspond à moins de 1 % du stock de chômeurs en 2013 (tel qu'il est estimé par l'EMOP). Si on inclut les créations d'emploi dans la fonction publique et les collectivités territoriales, soit 2 102 en 2013, les offres d'emploi représentent moins de 2 % du nombre total de chômeurs¹⁰.

Les données du tableau 4 montrent que la majeure partie des offres d'emplois vacants enregistrées passe par l'ANPE (80 % contre 20 % pour les agences de placement privées). Elles montrent aussi que la plupart des emplois vacants sont dans les métiers des services (le plus souvent dans l'administration, l'éducation et les services de santé) et que 41 % des emplois vacants sont des emplois de cadre moyen (ou agent de maîtrise) et de cadre supérieur, c'est-à-dire des emplois qui demandent un certain niveau de qualifications. Un autre trait marquant des offres d'emplois est qu'elles sont concentrées dans le district de Bamako (52 % du nombre total d'offres), avec 12,5 % de la population malienne qui y habite, tandis que les régions les plus peuplées (Sikasso, Koulikoro, Ségou, Mopti et Kayes), avec 79 % de la population malienne, ne comptabilisent que 44 % des offres. Cette répartition inégale des offres d'emploi s'explique en partie par le faible taux de pénétration de l'ANPE en dehors du district de Bamako¹¹.

¹⁰ Les données sur le nombre d'emplois publics créés en 2013 sont disponibles dans ANPE/DOEF (2014), p. 48.

¹¹ Hors Bamako, l'ANPE dispose de 8 agences régionales. Ces dernières ont des moyens limités, humains et techniques, ce qui contribue à la répartition inégale des offres d'emploi entre le district de Bamako et les autres régions du Mali.

Tableau 4 : Offres et demandes d'emploi enregistrées et placements par l'ANPE et les bureaux privés, 2013

	Offres d'emploi		Demandes d'emploi			Placement	
	Nombre	Répartition %	Nombre	Répartition %	Proportion de femmes	En % des offres d'emploi	Proportion de femmes
Offres et demandes d'emploi enregistrées ^{a)}	1 972		6 559		25	58	8
ANPE		80				non disponible	non disponible
Bureaux et entreprises privées ^{b)}		20				non disponible	non disponible
Répartition par âge							
Moins de 30 ans				67	25		
30 ans et plus				33	24		
Répartition par niveau d'instruction							
Jusqu'au 2 ^{ème} cycle fondamental				22	17		
Enseignements secondaire et supérieur				78	27		
Répartition par métiers /activités							
Agriculture / pêches		1		2	35	27 ^{c)}	0
Activités extractives/ Construction / industries		39		15	17	85 ^{c)}	1
Services		60		83	27	45 ^{c)}	14
Répartition par qualification professionnelle							
Cadre moyen et supérieur		41		70	28	26 ^{c)}	22
Employés		27		15	14	58 ^{c)}	8
Ouvriers et manœuvres		32		15	21	97 ^{c)}	6
Répartition géographique							
Bamako		52		73	23	65 ^{c)}	9
Kayes-Koulikoro		27		10	16	48 ^{c)}	4
Mopti-Ségou		12		5	39	61 ^{c)}	6
Sikasso		5		9	32	38 ^{c)}	17
Tombouctou-Gao-Kidal		3		3	59	39 ^{c)}	36

Notes : ^{a)} Ce chiffre ne comprend pas les offres d'emploi des collectivités territoriales, principalement dans l'enseignement, qui s'élevait à 2 102 en 2013. ^{b)} Entreprises de travail temporaire. ^{c)} Placement en % des offres d'emploi.

Source des données : ANPE/DOEF (2014).

Le nombre de demandes d'emploi enregistrées s'élevait à 6 559 en 2013¹². Ce nombre a baissé suite à la crise sécuritaire. En effet, il s'élevait à 10 830 en 2009 et 11 387 en 2010. Le nombre de demandes d'emploi enregistrées est plus de trois fois supérieure à celui des offres. Il ne représente toutefois qu'1 % environ du stock total de chômeurs. Seule une petite minorité des actifs sans emploi et disposés à occuper un emploi sont enregistrés, ce qui incite à la prudence dans l'interprétation des données. Cela dit, le tableau 4 suggère qu'il existe un décalage entre la répartition des qualifications des demandeurs d'emplois et la répartition des qualifications des offres d'emploi des entreprises. Le tableau 4 indique aussi qu'il existe un fort décalage entre les régions. C'est particulièrement évident pour les régions de Bamako et de Kayes-Koulikoro. Enfin, le tableau 4 indique que les femmes sont sous représentées parmi les demandeurs d'emploi (25 % de femmes) et que cette sous-représentation varie énormément d'un métier à l'autre et d'une région à l'autre. Elle est particulièrement faible pour les métiers et secteurs traditionnellement masculins, comme les ouvriers-manœuvres et le secteur de la construction et l'industrie, et dans les régions de Kayes et Koulikoro.

Une autre indication du faible appariement entre les offres et les demandes d'emploi sur le marché du travail est donnée par le nombre d'emplois vacants non pourvus. En effet, seuls 58 % des postes vacants ont été pourvus en 2013. Il s'agit seulement d'une indication du faible appariement car il est probable que des offres d'emplois vacants soient pourvues en dehors de l'ANPE et des agences de placement privées. Les femmes sont fortement sous-représentées dans les emplois pourvus (seulement 8 % des postes). La proportion de femmes parmi les offres d'emplois vacants satisfaites est faible, indépendamment du métier, du niveau de qualification et de la région. Une exception concerne Tombouctou, où 36 % des emplois pourvus sont occupés par des femmes. Pour l'ensemble du Mali, il semble que les femmes soient moins enclines à s'enregistrer comme demandeur d'emploi auprès de l'ANPE et des agences privées et qu'une fois enregistrées elles aient moins de chances que les hommes d'obtenir un emploi vacant. Il y a probablement une relation de cause à effet entre le second et le premier constat ! C'est pour les qualifications de cadre moyen et supérieur que le taux de placement est le plus faible. Ces données confirment l'existence du mauvais appariement

¹² A ce jour, seules les données sur les demandes d'emploi sont disponibles pour 2014. Elles montrent une forte augmentation en 2014, soit 16 159 demandes d'emploi. La majorité vient des hommes (73 %), des jeunes (68 % a moins de 30 ans), d'actifs qualifiés (79 % ont un niveau d'instruction secondaire ou supérieure, et 66 % sont cadres moyens ou supérieurs).

entre les offres et les demandes de travail à l'intérieur de ces catégories. Enfin, les données du tableau 4 suggèrent que les régions de Kayes-Koulikoro, Sikasso et Tombouctou sont celles où il est le plus difficile de pourvoir les emplois vacants et que celles de Bamako et Mopti-Ségou, où c'est relativement le plus facile.

4.2 Dispositifs de promotion de l'auto-emploi et d'appui à l'entrepreneuriat

L'économie malienne souffre d'un déficit chronique d'emplois formels vacants. La taille restreinte du secteur privé formel et sa faible croissance ainsi que les restrictions à l'embauche dans le secteur public font que les offres d'emplois du secteur formel sont peu nombreuses, année après année. Cette pénurie est encore plus criante si on rapporte le nombre d'emplois formels vacants à la taille de la population active ou au nombre d'entrants sur le marché du travail chaque année. La forte croissance économique qu'a connue le pays depuis la dévaluation du FCFA en 1994, environ 5 % en moyenne annuelle, n'a que peu influé sur le nombre d'offres d'emplois formels. Une raison principale est que cette forte croissance est, en grande partie, le résultat de l'accélération de la croissance de l'agriculture, un secteur qui n'est pas pourvoyeur d'emplois formels. Cette caractéristique centrale de l'emploi fait que certains dispositifs traditionnels de la politique de l'emploi, comme les mesures d'amélioration de l'intermédiation, sont moins appropriés dans le court et moyen terme. D'autres dispositifs, comme ceux favorisant l'auto-emploi et le développement des micros et petites entreprises, sont plus adaptés dans le contexte malien.

Les mesures d'appui à l'auto-emploi peuvent prendre deux formes. La première concerne l'aide à l'accès aux facteurs de production, le crédit, la terre et les équipements. La deuxième concerne les mesures de formation à l'entrepreneuriat et aux autres compétences, techniques, financières et comportementales, nécessaires à l'exercice d'une activité dans un secteur donné. Ces deux mesures se complètent et il est fréquent de trouver des mesures de promotion de l'auto-emploi et d'appui à la création de microentreprises qui associent ces deux aspects. Les programmes d'appui à l'auto-emploi sont les dispositifs de la politique de l'emploi qui ont connu l'essor le plus rapide au Mali, en termes de programmes mais aussi en termes de structures en charge de la mise en œuvre des programmes. La multiplication des programmes et des acteurs, et la rapidité avec laquelle les programmes ont été lancés et quelquefois mis en œuvre, expliquent leur déficit de visibilité et de suivi.

Tableau 5 : Programmes d'auto-emploi et d'appui aux PME/PMI, 2013 et 2014 ^{a)}

Agence d'exécution / Année	Programme	Caractéristiques	Nombre d'emplois prévus (dont pour femmes)	Autres commentaires
ANPE / 2013	Création de PME/PMI	Financement de projets ≤ 5 millions de FCFA	560	87 unités de production dont la moitié localisées à Bamako
ANPE / 2013	Appui aux PME/PMI	Financement indirect (sélection de projets soumis au financement par les banques)	non disponible	125 projets soumis, dont 56 % dans le secteur primaire et 28 % dans le tertiaire
ANPE / 2013	Programme d'amélioration des compétences aux petits métiers	Ciblé sur les PME/PMI du secteur informel	180 bénéficiaires	78 % à Bamako 17 % à Koulikoro
FARE / 2013	Création de PME / PMI Projet d'Appui aux Commerçants Détaillants Projet de Renforcement des Capacités des Commerçants Détaillants	Appui financier Appui financier / Prêts Garantie de prêt	51 312 (dont 139 femmes) 30 (dont 7 femmes)	Essentiellement à Bamako Régions de Kayes et Mopti Régions de Bamako et Koulikoro
FARE / 2014	Création de PME / PMI Projets d'Appui aux Commerçants Détaillants Projet de Renforcement des Capacités des Commerçants Détaillants	Appui financier Appui financier / Prêts Garantie de prêt	34 309 (dont 190 femmes) 106 (dont 21 femmes)	9 projets garantis (dont 3 projets de femmes) Gao et Tombouctou Gao et Tombouctou

PNA /ERP / 2013	Création d'emplois Appui aux AGR	Octroi de kits de blanchissage Dotation de matières premières	60 80 (100 % de femmes)	Majoritairement en dehors de Bamako
APEJ / 2013	Création de PME / PMI	Validation de plans d'affaires Appui au financement	546	82 plans d'affaire validés, 4 sur 5 par des hommes 3 sur 4 Bamako et Koulikoro
APEJ / 2013	Financement de projets de jeunes	Appui financier	non disponible	Appui aux coopératives DAMBE et DIANWALI
APEJ / 2013	Appui aux projets de jeunes	Validation de projets	non disponible	76 projets soumis au secteur bancaire
APEJ / 2014	Financement de projets de jeunes	Appui au financement	2 200 ^{b)}	7 projets financés pour un montant total de 2,9 milliards FCFA
APEJ / 2014	Installation et extension de garages	Appui financier	non disponible	120 garages dans les régions de Bamako (70), Kayes (8), Koulikoro (9), Sikasso (8), Gao (5), Tombouctou (6), Ségou (8) et Mopti (6)

Notes : ^{a)} Les informations sur les programmes de l'ANPE en 2014 ne sont pas disponibles. ^{b)} Les emplois prévus sont répartis entre le projet de valorisation des filières de production animales et halieutiques (750 emplois), Tjilly Finance (650 emplois), les kits de la bourse de l'emploi et de la formation professionnelle (392 emplois), AREMO phase extension (354 emplois), le Centre Afro service (25 emplois), Moneygram (20 emplois), et le projet coupe et coupure Kalifa Diarra (9 emplois).

Sources des informations : ANPE (2014), APEJ (2014a), APEJ (2015), FARE (2014) et FARE (2015), PNA/ERP (2014) et PNA/ERP (2015).

Le tableau 5 résume les dispositifs d'auto-emploi mis en œuvre au Mali en 2013 et, seulement pour l'APEJ, en 2014. L'ANPE et l'APEJ jouent un rôle dominant mais n'ont pas le monopole des dispositifs. D'autres structures publiques, relevant du MEFP ou d'autres ministères, soutiennent des projets d'auto-emploi. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive mais d'une liste aussi complète que possible au vu du suivi approximatif fait par les agences d'exécution impliquées. Cela dit, les dispositifs présentés ici sont représentatifs du genre de projets et programmes mis en œuvre au Mali, ce qui permet de dégager un certain nombre de traits marquants.

Le premier trait concerne le nombre relativement élevé de projets. La plupart se traduisent, cependant, par un nombre limité d'emplois créés. Le deuxième trait marquant concerne le nombre important d'intervenants dans la mise en œuvre des programmes d'appui à l'auto-emploi, souvent avec des dispositifs proches au niveau du contenu. Le troisième trait marquant concerne la sous-représentation des femmes dans la majeure partie des projets et des emplois créés, à l'exception des projets du PNA/ERP et à un degré moindre du FARE. Le quatrième trait marquant concerne la concentration géographique des projets. La majeure partie des projets d'auto-emploi, ayant reçu l'appui d'une agence officielle, sont situés dans le district de Bamako, ici aussi à l'exception notable des projets du PNA/ERP et du FARE en 2014. Cependant, une déconcentration est en cours pour les projets soutenus par l'ANPE, comme pour ceux soutenus par l'APEJ. Un cinquième trait marquant concerne la répartition sectorielle des projets avec la domination du secteur des services et, dans une proportion moindre, de l'agriculture. Cela reflète bien sûr la répartition des projets dans l'espace (voir le trait précédent) mais aussi la structure de l'économie malienne. Un sixième trait marquant concerne le contenu des dispositifs. Dans la majeure partie des cas, il s'agit d'une aide financière (subvention ou crédit bancaire avec garantie de l'agence d'exécution) accordée à de petits ou micro entrepreneurs pour la mise en place de leur projet. Les kits apportent en plus d'une aide financière (fonds de roulement) une aide à l'acquisition de moyens de production. L'APEJ a aussi dans la région de l'Office du Niger un appui à l'accès à des terres irriguées pour un nombre limité d'agriculteurs. La majeure partie des projets qui bénéficient d'emprunts se caractérisent par des taux de remboursement très faibles¹³.

¹³ Selon le dernier rapport d'activités de l'APEJ, le taux de remboursement des projets de l'APEJ pour les jeunes est de seulement 4 % (APEJ (2015), p. 21). L'ANPE estime le taux de remboursement des projets financés par l'ANPE entre 12 et 20 % (*Le Tjikan*, 4 avril 2014). Les taux de remboursement

4.3 Les travaux HIMO et autres travaux publics

Les activités HIMO sont des travaux d'utilité collective entrepris pendant un temps limité en échange d'une rémunération, qui est généralement inférieure à celle prévalant sur le marché du travail. Un trait caractéristique de ces activités est qu'elles privilégient les méthodes de production qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital physique et d'intrants importés. En milieu rural, le choix du calendrier des travaux est fait de manière à ne pas concurrencer les activités agricoles. Un objectif central des activités HIMO est de combattre la pauvreté par l'emploi. Elles constituent aussi l'exemple idéal de dispositif de la politique de l'emploi mis en avant dans le CSCR 2012-2017¹⁴. L'impact sur la pauvreté dépend essentiellement de deux aspects centraux des activités HIMO : 1) le ciblage et le nombre de participants, 2) le genre d'actifs réalisés. L'impact du ciblage est immédiat, dès la mise en œuvre des activités par la distribution de revenus, alors que l'impact des actifs créés prend du temps à se concrétiser et va se traduire par une accélération de la croissance économique et l'augmentation du nombre d'emplois mieux rémunérés dans le moyen et plus long termes.

Les travaux à haute intensité de main-d'œuvre existent au Mali depuis plus de vingt ans. Deux étapes ont cependant marqué leur histoire : la création de l'AGETIPE en 1992 et la création de l'APEJ en 2003. L'AGETIPE a été créé en 1992 pour atténuer les conséquences sur l'emploi des programmes d'ajustement structurel. L'agence a bénéficié à sa naissance de l'appui financier de la Banque Mondiale et des coopérations allemande et canadienne. La création de l'AGETIPE est antérieure à la prise en compte de l'objectif de réduction de la pauvreté dans la politique de développement économique, ce qui explique l'accent mis sur la création d'emplois en milieu urbain. Ce ciblage sur les zones urbaines n'est pas propre à l'AGETIPE, en ce qu'on le retrouve dans la politique économique d'ensemble du Mali dans les années 1990¹⁵. Ce n'est en fait qu'au début des années 2000 que la réduction de la pauvreté est devenue un objectif prioritaire de la politique économique, avec comme conséquence la création d'une nouvelle agence, l'AGETIER (Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures et d'Équipement Ruraux) dont les activités sont concentrées dans le

des projets du FARE sont plus élevés, mais varient de manière significative d'une année à l'autre (voir par exemple FARE (2014), p. 15, et FARE (2015), p. 15).

¹⁴ Voir l'objectif spécifique 6 dans le CSCR 2012-2017 (République du Mali (2011), p. 57-58.

¹⁵ Voir par exemple Bourdet (2002).

monde rural, où vivent environ 90 % des pauvres. Le siège de l'AGETIER est situé à Ségou, mais ses activités couvrent l'ensemble du territoire malien¹⁶. L'AGETIPE et l'AGETIER agissent comme entrepreneur et maître d'ouvrage. Une troisième agence, l'AGEROUTE, en charge des travaux d'entretien routier a été créée en 2004. L'AGEROUTE, comme l'AGETIPE, est sous la tutelle administrative du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Désenclavement, alors que l'AGETIER est sous celle du Ministère du Développement Rural.

Tableau 6 : Activités, ressources et performance de l'AGETIPE et de l'AGETIER ^{a)}

	AGETIPE	AGETIER
Fonds mobilisés / Moyenne annuelle	20 261 millions FCFA	24 184 millions FCFA
Financement		
Part des bailleurs étrangers (dont bailleurs bilatéraux)	61 % (20 %)	76 % (20 %)
Rémunération de l'agence	3 à 5 %	4,7 %
Types de travaux	Infrastructures routières Construction de marchés Construction d'abattoirs Infrastructures scolaires Construction de centres de santé Aménagements d'espaces publics Construction d'ouvrages d'art Maçonnage de caniveaux	Aménagement de voies et pistes Infrastructures scolaires Construction de points d'eau Construction de digues, barrages, puits et périmètres irrigués Construction d'ouvrages d'art Construction et réhabilitation de centres de santé en milieu rural
Nombre annuel moyen de contrats de travaux	230	90
Nombre annuel moyen de contrats de consultants	182	71
Nombre annuel moyen d'emplois créés ^{b)}	7 087	6 059

Notes : ^{a)} Les indicateurs sur les moyennes annuelles sont calculés à partir des totaux cumulés des ressources mobilisées entre les dates de création des agences, 1992 pour l'AGETIPE et 2001 pour l'AGETIER, et 2008. ^{b)} Le nombre annuel moyen d'emplois créés est estimé en divisant la masse salariale distribuée par le salaire minimum officiel (SMIG mensuel x 12 mois) en 2010. La moyenne pour l'AGETIPE est calculée sur la période 1993-2008 (les ressources mobilisées cumulées allant du 1^{er} octobre 1992 au 31 décembre 2008). La moyenne pour l'AGETIER est calculée sur la période 2002-2008, 2001 étant l'année de création de l'agence.

Source des informations : AGETIPE et AGETIER.

¹⁶ L'AGETIPE et l'AGETIER disposent de sites, www.agetipe.org et www.agetier.com. Les informations concernant les activités des deux agences ne sont malheureusement que très rarement mises à jour.

Le tableau 6 résume le genre d'activités, les fonds mobilisés et certains indicateurs de performance des deux agences. Le genre d'activités reflète le ciblage des agences sur les milieux urbain et rural, avec des recouvrements pour ce qui est des infrastructures scolaires et de santé. Les fonds mobilisés annuellement sont du même ordre de grandeur pour les deux agences. La majeure partie du financement des activités vient de l'aide au développement, 61 % pour l'AGETIPE contre 76 % pour l'AGETIER. Les priorités des partenaires au développement en faveur du développement rural expliquent probablement la plus grande part de financement externe pour l'AGETIER. Les bailleurs multilatéraux (Banque Mondiale, Union Européenne, BAD, etc.) constituent la plus grande partie du financement externe. L'aide bilatérale ne couvre que le cinquième des ressources des deux agences. A fonds égal, l'AGETIPE a recours à un nombre beaucoup plus important de contrats de travaux et de contrats de consultants, ce qui probablement reflète le fait que les travaux mis en œuvre par l'AGETIPE sont de nature différente et de plus petite taille que ceux mis en œuvre par l'AGETIER. Une question importante concerne l'impact sur l'emploi des activités des deux agences. Nos estimations suggèrent que l'impact annuel est proche, environ 7 000 emplois pour l'AGETIPE contre 6 000 emplois pour l'AGETIER.

Il existe d'autres sortes de travaux publics financés par les partenaires au développement. Le plus souvent ce sont des travaux qui s'inspirent de l'approche HIMO et sont mis en œuvre par des partenaires bilatéraux en collaboration avec les autorités locales. Un exemple concerne le PASAM (Programme d'Appui au Secteur Agricole au Mali) et qui a couvert la période 2008-2012¹⁷. Le programme, financé par le Danemark, contenait à l'origine un fort volet HIMO (la composante B). En effet, 37 % des fonds alloués au PASAM (soit 4,8 milliards de FCFA) étaient destinés au développement d'infrastructures rurales (aménagement de marchés, réhabilitation de pistes, construction de barrages ou d'embarcadères, etc.) principalement dans la région de Mopti. Les résultats du PASAM ont été en deçà des objectifs fixés initialement et un nouveau programme, le PACEPEP, lui a succédé. Un autre exemple concerne le projet de création d'emploi par des travaux HIMO, en particulier dans le nord du Mali. Ce projet a commencé en juillet 2013 et a pris fin au printemps 2014. Le projet a bénéficié d'un financement de 6,5 milliards de FCFA de l'Union Européenne à travers un appui budgétaire sectoriel. Le projet a été mis en œuvre par l'AGERROUTE, l'agence en charge de l'entretien

¹⁷ Pour une présentation du PASAM, voir Ministère de l'Agriculture (2007).

routier. Selon les estimations initiales, entre 4 500 et 6 000 emplois équivalents annuels ont été créés par le projet. Il n'existe malheureusement aucune évaluation ex post du projet.

Les travaux HIMO de l'APEJ

L'APEJ a été créée en 2003 mais ce n'est qu'en 2004 qu'elle a commencé ses activités. L'APEJ est en charge du Programme Emploi Jeunes (PEJ) qui couvre la tranche d'âge des 15-40 ans. Le premier PEJ (2006-2010) avait trois objectifs principaux, 1) améliorer l'employabilité des jeunes par l'intermédiaire de stages, apprentissage, etc., 2) encourager l'auto-emploi en formant les jeunes à l'entrepreneuriat et en facilitant l'accès aux facteurs de production (terre et crédit), 3) aider à la création d'emploi par l'intermédiaire d'activité HIMO, en milieu rural et urbain. Un peu moins du tiers (27 %) des fonds alloués au PEJ I (18 milliards de FCFA) était réservé aux HIMO. Un deuxième PEJ (PEJ II) a été adopté par le gouvernement pour la période 2011-2015. Pas moins de 38,5 milliards de FCFA étaient prévus pour son financement. Les travaux HIMO et l'emploi rural n'y apparaissent plus comme objectif spécifique « mais comme une dimension transversale, ce qui permet de les prendre en charge dans toutes les activités prévues dans le programme » (Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2010), p. 19).

Le tableau 7 résume les projets HIMO entrepris par l'APEJ depuis 2010 et pour lesquels il existe des informations dans les rapports d'activités annuels de l'APEJ¹⁸. Plusieurs constats peuvent être faits. Le premier concerne le nombre limité d'emplois créés, 190 emplois annuels, surtout quand ce chiffre est comparé aux emplois créés annuellement par l'AGETIPE et l'AGETIER. Ce nombre est stable dans le temps (entre le PEJ I et le PEJ II, voir l'annexe 1)), ce qui suggère l'existence d'obstacles structurels à l'expansion des travaux HIMO. Selon l'APEJ, c'est la procédure de passation des marchés publics, mal adaptée à l'approche HIMO, qui constitue le frein principal au développement des chantiers HIMO de l'APEJ¹⁹.

¹⁸ Les travaux HIMO du premier PEJ ont bénéficié de l'appui du Projet d'Insertion des Jeunes dans la vie Professionnelle à travers les Investissements à Haute Intensité de Main d'œuvre (PEJIMO). Le projet a permis d'améliorer la sélection des projets, la formation des petites entreprises de BTP et le développement des compétences en approche HIMO. Il a aussi permis un bon suivi des travaux HIMO de l'APEJ (voir l'annexe 1). Depuis la fin du PEJIMO, la mise en œuvre des travaux HIMO de l'APEJ n'est plus documentée et suivie aussi méticuleusement, ce qui rend plus difficile leur évaluation.

¹⁹ Voir APEJ (2014b), p. 18. Les agences spécialisées, comme l'AGETIPE et l'AGETIER, bénéficient d'une dérogation dans le mode de passation des marchés publics qui leur permet d'agir plus rapidement que l'APEJ.

Tableau 7 : Projets HIMO de l'APEJ, 2010-2014

Chantiers	Année d'exécution	Nombre d'emplois annuels ^{a)}	Nombre de jeunes formés
Parc zoologique à Bamako	2010	94	200
Pavage et dallage du marché central de Kati	2010	76	154
Rues dans la commune de Mopti	2011	68	80
Piste de Digani Kaladanga (commune de Diganibougou)	2011	47	57
Piste rurale de Djanweli	2011	17	80
Piste rurale de Komo	2011	6	80
Aménagement des périmètres maraîchers de Gounzounerye	2011-2012	3	20
Pavage de rue à Bandiagara	2011	19	103
Pavage de rue du Mobasso à Sikasso	2011	2	20
Pavage de rue 158 de Wayerma à Sikasso	2011	1	-
Pavage de rue du Marché à Nioro du Sahel	2012	8	40
Pavage de rue à Somankidy (Kayes)	2012	24	30
Pavage de rue à Kayes	2012	15	125
Aménagement de la plaine de Banikane Narhawa (Tombouctou)	2012	7	60
Ecole du casier rizicole de Siengo (Ségou)	2011-2012	55	100
Projets 2013	2013	137	492
Pavage de rues d'accès au marché DIBIDA			
Réhabilitation de la piste rurale de Farakala (Sikasso)			
Aménagement de la mare de Bla (Ségou)			
Enrichissement de la forêt classée de Tienfala (Koulikoro)			
Aménagement de la plaine de Syn / Djenné (Mopti)			
Aménagement de 120 ha dans le casier rizicole Siengo (Ségou)			

Programme d'intervention d'urgence au Nord	2014	249	-
Curage de caniveaux dans le district de Bamako	2014	35	-
Curage de caniveaux dans la ville de Bougouni	2014	5	-
Enrichissement de 60 ha dans la forêt de Tienfala	2014	9	75
Aménagement du périmètre maraîcher de Ménamba II	2014	8	20
Pavage de rues d'accès au marché DIBIDA à Bamako	2014	61	168
Aménagement de la mare de Kaouka (région de Kayes)	2014	4	16
Total 2010-2014		950	1 920
Moyenne annuelle		190	384

Note : a) Le nombre d'emplois annuels est estimé en divisant le nombre de journées de travail par 220 (20 jours ouvrables sur 11 mois).

Sources des informations : APEJ (2011), (2012), (2013), (2014a) et (2015).

Le deuxième constat concerne le nombre relativement important de jeunes formés dans le cadre des projets HIMO (384 en moyenne annuelle). Pour la plupart, il s'agit de formation de tailleurs de pierre et de poseurs de pavé. Le troisième constat concerne la concentration des travaux sur le pavage des rues et la construction de pistes rurales, avec une diversification en cours. Le quatrième constat concerne la diversification dans l'espace en cours, avec la majorité des travaux entrepris récemment en dehors des régions de prédilection de l'APEJ, les régions de Bamako et de Ségou. Le cinquième constat concerne l'importance du Programme d'intervention d'urgence du Nord en 2014. Ce programme recouvre le genre d'activités courantes dans les travaux HIMO, comme le désensablement des chaussées, le curage des caniveaux, le ramassage des ordures, le bouchage des nids de poule et le balayage des voies publiques.

4.4 Dispositifs de formation professionnelle

Le besoin d'adapter les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre à la demande des entreprises et autres acteurs économiques est la principale raison d'être des dispositifs de formation de la politique de l'emploi. Ce besoin concerne aussi bien le secteur formel que le secteur informel. Plus le degré d'adéquation entre les compétences et qualifications de la main-d'œuvre et celles demandées sur le marché du travail est faible plus le besoin de formation est fort. L'existence d'un chômage structurel important est souvent considérée comme une indication de cette mauvaise adéquation entre l'offre et la demande de travail. Il y a une relation étroite entre les qualifications acquises dans le système de formation initiale (type, niveau et qualité) et le besoin de dispositifs de formation dans le cadre de la politique de l'emploi. Les périodes de forte croissance et de diversification économique sont généralement associées à des changements dans les compétences et qualifications demandées sur le marché du travail. L'adaptation continue du système de formation initiale est nécessaire pour répondre à ces changements et ainsi améliorer l'employabilité des sortants du système éducatif. A contrario, le manque d'adaptation, ou une adaptation lente et imparfaite, du système de formation initiale va se traduire par une demande accrue de dispositifs de formation de la politique de l'emploi. Ces dispositifs servent souvent à combler le déficit d'adaptation du système de formation initiale. Ils contribuent ainsi à améliorer les compétences et qualifications des participants et à augmenter leurs chances d'obtenir un

travail mieux rémunéré. Au niveau macroéconomique, ces dispositifs permettent d'éviter des pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans certains métiers et branches d'activités. Le rôle palliatif de la politique de l'emploi ne peut être qu'imparfait en raison des ressources limitées dont elle dispose et ne doit être que temporaire.

Le Mali connaît des taux de chômage élevés pour les sortants du système secondaire d'enseignement technique et professionnel. Selon les données de l'EMOP (tableau 1), le taux de chômage des sortants de l'enseignement technique et professionnel (CAP et BT) s'élevait à 18 % en 2004, contre un taux de chômage moyen de 8 % pour le Mali. Ce taux élevé indique l'existence d'une mauvaise adéquation entre les compétences et qualifications acquises dans le système de formation technique et professionnelle initiale, et celles demandées sur le marché du travail. Seule une proportion limitée des jeunes ont accès aux filières techniques et professionnelles de l'enseignement secondaire. En 2008-2009, seulement 6,6 % des jeunes de 16-18 ans suivaient un tel cursus d'enseignement (5 % suivaient une formation pour l'obtention d'un brevet de technicien (BT) et 1,4 % une formation menant à un certificat d'aptitude professionnelle (CAP)). La grande majorité de ces formations sont dispensées dans des écoles privées (environ 80 % des effectifs scolarisés). La majorité des élèves de CAP suivent des formations tertiaires. Les jeunes filles sont surreprésentées dans ces formations²⁰.

Les faiblesses de l'enseignement technique et professionnel constituent un sujet de préoccupation au Mali. Son coût supérieur à celui des pays à niveau de développement équivalent²¹, la mauvaise adéquation des compétences obtenues dans l'enseignement technique et professionnel aux besoins des entreprises et autres employeurs, la trop grande place donnée aux formations préparant à des métiers dans le secteur tertiaire, la faible importance de la filière agricole malgré la place dominante de l'agriculture dans l'économie, des contenus de formation souvent obsolètes et une structure d'incitations pour les écoles privées qui ne va pas dans le sens des compétences demandées sur le marché du travail sont les critiques le plus souvent avancées²². Il est bon d'ajouter que les faiblesses de l'enseignement technique et professionnel ne sont pas le seul résultat des facteurs propres à

²⁰ Pour une analyse plus approfondie, voir Bourdet, Dabitao et Dembélé (2012), p. 71-76.

²¹ Banque Mondiale (2010), p. 22-24.

²² Voir par exemple Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2011), p. 55-59, Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2011), et Banque Mondiale (2009).

cette filière d'enseignement. Elles reflètent aussi les faibles acquis de connaissance dans l'école fondamentale, qui rendent plus problématique l'acquisition de compétences techniques et professionnelles dans le secondaire²³.

Le gouvernement malien a adopté une Politique Nationale de la Formation Professionnelle (PNFP) en juillet 2009 et son plan d'actions pour 2015-2017, le Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle pour l'Emploi (PRODEFPE)²⁴. La PNFP relève du Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle, de la Jeunesse et de la Construction Citoyenne (MEFPJCC). Le tableau 8 résume le genre de dispositifs de formation professionnelle mis en œuvre dans le cadre de la PNFP. Ces dispositifs diffèrent en termes de contenu, de coûts et de ciblage et sont sous la responsabilité d'agences d'exécution différentes. Un premier constat concerne l'importance du nombre de participants aux dispositifs de formation, soit plus de 22 000 en 2014. Rapporté au nombre de chômeurs ou au nombre d'actifs occupés (tels qu'estimés par l'EMOP), ce nombre est toutefois relativement faible, 5 % des chômeurs et 0,4 % des actifs occupés. Un deuxième constat concerne le rôle dominant des dispositifs du FAFPA, 59 % du nombre total de participants. Un troisième constat concerne la répartition des participants aux dispositifs de formation du FAFPA entre secteur privé moderne (formel) et secteur non structuré (informel), 40 % et 60 %, respectivement. Le secteur moderne est surreprésenté dans les dispositifs de formation du FAFPA, l'emploi formel privé ne représentant que 4 % des actifs occupés au Mali. La répartition des participants entre les secteurs d'activités informelles semble mieux refléter la répartition des activités informelles avec plus des deux tiers des participants ayant bénéficié de dispositifs de formation aux métiers du monde rural. Le tableau 8 indique que le coût de formation par participant (du FAFPA) est beaucoup plus élevé pour les formations du secteur moderne que pour celles du secteur informel. Il n'existe malheureusement pas d'information sur les coûts des formations assurées par l'ANPE et l'APEJ. Un quatrième constat concerne l'importance des stages de formation dans les services publics (anciennement dénommé volontariat) et des modules légers de sensibilisation à l'entreprenariat parmi les dispositifs de formation de l'APEJ (82 % du nombre total de participants). Enfin, un dernier constat concerne les fortes variations dans la participation des femmes aux formations du FAFPA, minoritaires dans le secteur moderne et majoritaires dans le secteur informel.

²³ Bourdet, Dabitao et Dembélé (2012), pp. 58-61, et Filmer et Fox (2014), p. 76-77.

²⁴ Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009).

Tableau 8 : Dispositifs de formation et qualification, 2014 (2013 pour l'ANPE).

Structure	Programme	Nombre de participants (% de femmes)		Coût par participant ^{a)}
FAFPA	Formation secteur moderne	5 262	10	364 000 FCFA
	dont : BTP/Mines	1 411	5	399 000 FCFA
	Industries	1 549	8	309 000 FCFA
	Services	2 217	15	383 000 FCFA
	Formation secteur informel	8 045	59	114 000 FCFA
	dont : Monde rural	5 317	59	115 000 FCFA
	Artisanat	1 198	90	108 000 FCFA
	Tertiaire	1 530	35	113 000 FCFA
	Apprentis / Stage type dual	4 642	46	135 000 FCFA
ANPE	Centre de perfectionnement / reconversion	526	-	-
	Formation en faveur du monde rural	50	-	-
	Formation en informatique	930	-	-
	Formation à la carte (anglais, Excel)	16	-	-
	Stages de qualification	35	-	-
	Formation par apprentissage de type dual	9	-	-
APEJ	Stages de qualification en entreprise	67	45	-
	Stages de formation dans les services publics ^{b)}	4 547	52	-
	Formation en technique HIMO	162	-	-
	Formation en technique de maraîchage et production de plants	42	-	-
	Formation en création et gestion d'entreprise	580	-	-
	Sensibilisation à l'entrepreneuriat	1 585	-	-
	Formation en gestion simplifiée et formation/incubation	486	-	-
PNA/ERP	Formation en permis de conduite	141	-	-
	Formation de puisatiers	5	-	-
Total		22 488	-	-

Notes : ^{a)} Le coût est calculé en divisant le coût total du programme par le nombre de participants. Coûts en FCFA arrondis au millier. ^{b)} Service public et assimilés.

Sources : FAFPA, ANPE (2014), APEJ (2015) et DNA/ERP (2015).

Les projets d'appui des PTF

Un domaine privilégié d'intervention des partenaires techniques et financiers concerne la formation technique et professionnelle. Le tableau 9 résume les programmes en cours financés par les partenaires au développement. La majorité des programmes concernent des formations ou des modules de formation professionnelle postsecondaires. Les jeunes ruraux, les jeunes déscolarisés et les femmes sont des cibles privilégiées des programmes en cours. Il y a aussi un ciblage géographique avec les régions de Ségou, Sikasso, Koulikoro et Kayes surreprésentées parmi les régions ciblées. Le faible ciblage sur la région de Bamako traduit probablement le fait que c'est dans cette région que l'enseignement technique et professionnel sur fonds nationaux y est le plus développé. C'est aussi dans cette région que les programmes et les dispositifs de formation du FAFPA et de l'ANPE y sont le plus présents. Les régions du nord de Gao et Kidal sont fortement sous-représentés dans les programmes des partenaires au développement.

Les fonds investis dans les programmes de formation professionnelle sont très importants. Le coût des programmes résumés dans le tableau 9 s'élève à quelques 141 milliards de FCFA²⁵. Pour se faire une idée de l'importance quantitative des programmes, nous avons estimé le nombre de participants aux travaux publics que les coûts des dits programmes pourraient financer (en supposant que les travaux publics soient rémunérés au niveau du SMIG). Notre estimation de ce coût d'opportunité suggère qu'environ 75 000 emplois de travaux publics sont finançables chaque année par les sommes allouées aux programmes de formation professionnelle des PTF. Ce chiffre est bien sûr approximatif car il ne prend pas en compte les coûts des intrants ainsi que les coûts d'administration, de mise en œuvre et de suivi des travaux publics.

Le tableau 9 résume le contenu de trois nouveaux projets ayant débuté récemment (PROCEJ, FIER et PACEP). Plusieurs constats peuvent être faits. Le premier constat concerne leur importance quantitative, environ 85 milliards de FCFA, soit environ 60 % du montant total

²⁵ Nous n'avons pas inclus dans le tableau 9 le Programme néerlandais de Développement des Capacités dans l'Enseignement Post-Secondaire (NICHE) car il ne couvre pas la seule formation professionnelle. Le domaine 1 du NICHE « Gouvernance Enseignement post secondaire » bénéficie d'une enveloppe de 3 millions d'euros, soit un peu moins de 2 milliards de FCFA, pour la période 2013-2017.

des projets listés dans le tableau 9. Rapporté au nombre de travailleurs à l'année, payés au SMIG, que les fonds pourraient financer (le coût d'opportunité dans les tableaux 9), les nouveaux programmes sont aussi nettement plus importants, quelques 41 000 emplois par an. Un deuxième constat concerne la répartition géographique des nouveaux programmes. Ils couvrent plus les régions du Nord et le monde rural en général. Le troisième constat concerne le contenu même des nouveaux programmes. Le FIER concentre ses activités sur le monde rural et l'insertion professionnelle des jeunes ruraux. Le projet privilégie l'appui à l'auto-emploi et l'aide aux micros, petites et moyennes entreprises en milieu rural. L'objectif est que ces dernières contribuent plus à la création d'emplois, à l'accroissement des revenus et au développement rural. Les deux autres programmes, le PACEPEP et le PROCEJ, mettent l'accent sur la compétitivité du secteur privé. En effet, le PACEPEP et le PROCEJ consacrent 42 % et 28 %, respectivement, du budget total du projet au renforcement de la compétitivité du secteur privé. C'est indéniablement un aspect novateur dans le cas du Mali. L'objectif est d'augmenter la demande de travail plus qualifié et les revenus de ce travail. Sur les autres composantes, les deux programmes diffèrent toutefois. Le PACEPEP consacre 37 % au développement et à l'amélioration des infrastructures (de préférence en s'inspirant de l'approche HIMO), alors que le PROCEJ consacre 50 % à la formation professionnelle. Un aspect intéressant du PROCEJ est que 22 % du budget de la formation sont destinés à l'amélioration de l'enseignement technique et professionnel traditionnel (formation diplômante), dans les établissements publics et privés, et 28 % à l'appui à la formation professionnelle post scolaire (qualifiante). L'apprentissage est privilégié pour ce dernier volet. Le reste du budget des deux programmes est consacré au renforcement des capacités et à la gestion (y compris le suivi) des projets. Une autre différence notable entre le PACEPEP et le PROCEJ concerne leur ancrage institutionnel. Le PROCEJ est géré (et suivi-évalué) par une Unité de Coordination placée sous la responsabilité d'un Comité de Pilotage. Le MEFP et les agences d'exécution du ministère (FAFPA, APEJ, FARE, etc.) seront les maîtres d'œuvre du projet. Le MEFP assure aussi la tutelle du FIER. Le PACEPEP est piloté par le Conseil National du Patronat Malien (CNPM) pour ce qui est de l'appui au secteur privé, l'AGETIER et la Direction Nationale du Génie Rural pour le volet infrastructure, et la coopération suisse pour le volet formation professionnelle. Ces différences entre le PACEPEP et le PROCEJ devraient permettre de mieux apprécier l'impact du cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi sur l'atteinte des objectifs d'appui au secteur privé des deux projets.

Tableau 9 : Programmes en cours de formation professionnelle des PTF.

Pays / Organisation Programme	Objectifs	Régions d'intervention	Période	Coût en millions de FCFA	Coût d'opportunité ^{a)}
1. Suisse PAFP ^{3 b)}	Amélioration de l'employabilité	Sikasso, Mopti Tombouctou	2012-2015	4 580	3 180
2. Pays-Bas FIBANI ^{c)}	Amélioration formation et insertion agricole et rurale	Bassin du Niger Koulikoro, Ségou	2013-2015	4 001	3 705
3. Etats-Unis PAJE-Nièta ^{d)}	Formation jeunes ruraux	Sikasso, Koulikoro Kayes, Tombouctou	2010-2015	14 493	6 710
4. Etats-Unis PAJE-Nièta ^{e)}	Formation / insertion jeunes déscolarisés	Sikasso, Kayes Tombouctou	2012-2015	14 493	10 065
5. Luxembourg PAFIP ^{f)}	Appui à la formation professionnelle des jeunes et des femmes	Ségou Sikasso (cercle de Yorosso)	2008-2014	10 384	4 121
6. France ACEFOR ^{g)}	Appui à la formation professionnelle qualifiante	Ségou Sikasso	2013-2018	5 904	2 733
8. PNUD et UNFPA Jeunesse et résilience	Stabilisation des revenus des jeunes Revitalisation de l'économie Appui aux micro-entreprises Appui aux collectivités locales	Mopti, Douentza Gao, Tombouctou Bamako (communes III et VI)	2014-2015	2 517	3 496
9. FIDA ^{h)} FIER	Formation professionnelle Insertion des jeunes ruraux	Monde rural, dans un premier temps les régions	2014-2022	26 550	9 219

	Appui à l'entrepreneuriat	de Sikasso et Koulikoro			
10. Danemark ⁱ⁾ PACEPEP	Compétitivité du secteur privé Infrastructures économiques Formation professionnelle	Ségou, Mopti Sikasso, Bamako Tombouctou	2013-2018	26 400	14 667
11. Banque Mondiale ^{j)} PROCEJ	Employabilité des jeunes, Promotion de l'auto-emploi Appui aux micros, petites et moyennes entreprises	Ensemble du pays	2014-2019	31 500	17 500
Total				140 822	75 396

Notes : ^{a)} Le coût d'opportunité est ici défini comme le nombre annuel de participants à des travaux publics, payés au SMIG, que le coût annuel du projet permet de financer. ^{b)} Programme d'Appui à la Formation Professionnelle. ^{c)} Formation et Insertion dans le Bassin du Niger. ^{d)} Projet d'appui aux jeunes entrepreneurs. ^{e)} Projet d'appui aux jeunes déscolarisés. ^{f)} Programme d'Appui à la Formation et à l'Insertion Professionnelles. ^{g)} Appui à la Compétitivité des Entreprises par la Formation. ^{h)} Formation professionnelle, insertion et appui à l'entrepreneuriat des jeunes ruraux. ⁱ⁾ Programme d'Appui à la Croissance Economique et Promotion de l'Emploi stimulées par le Secteur Privé du Mali. ^{j)} Projet de développement des compétences et promotion de l'Emploi Jeune.

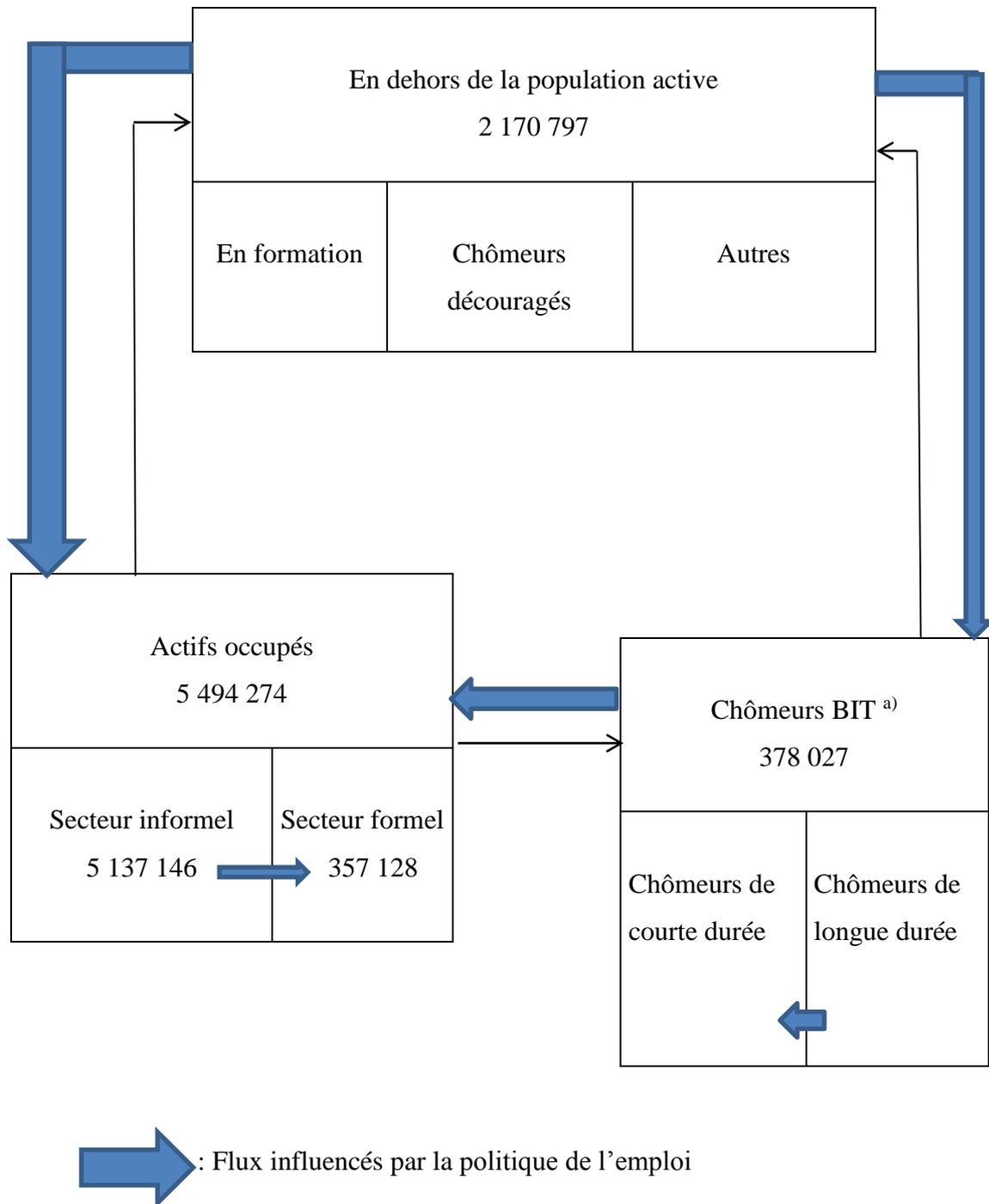
5. Un impact incertain sur l'emploi

L'impact de la politique de l'emploi dépend de la situation de l'emploi initiale et de la situation économique d'ensemble (croissance, structure économique, etc.). Il dépend aussi des fonds alloués à la politique de l'emploi, des dispositifs qui la composent, de leur répartition dans l'espace, de leur ciblage, de leur mise en œuvre et surtout de leur efficacité dans l'aide qu'ils apportent aux participants dans l'accès à l'emploi et des revenus du travail plus élevés. Des moyens financiers conséquents sont consacrés à la politique de l'emploi au Mali. Une manière de se faire une idée de l'importance quantitative des moyens est d'additionner la dotation au ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle (le MEFPJCC) aux différentes taxes prélevées pour le financement de la formation professionnelle (Taxe de la Formation Professionnelle), de l'emploi jeune (Taxe Emploi Jeune) et la taxe assurant le financement de l'ANPE. Ensemble la dotation au ministère (hors projets PROCEJ et FIER) et les différentes taxes s'élèvent à plus de 16 milliards de FCFA²⁶. A cette somme il faut ajouter les dotations extraordinaires suite à la privatisation de la SOTELMA et à l'allègement de la dette extérieure du Mali dans le cadre de l'initiative PPTE.

Pour se faire une idée de la « puissance de feu » des sommes consacrées à l'emploi, on peut calculer le nombre d'emplois payés au SMIG que ces sommes pourraient hypothétiquement financer. Hors dotations extraordinaires, les 16 milliards de FCFA pourraient financer quelques 45 000 emplois annuels. A cela il faudrait ajouter, les emplois potentiellement finançables par les projets des PTF ainsi que les emplois financés par les agences de travaux publics sous la tutelle d'autres ministères que le MEFPJCC (AGETIPE, AGETIER et AGEROUTE). Comme estimé ci-dessus (tableau 9), les sommes consacrées aux projets des partenaires au développement dans le domaine de la formation professionnelle pourraient financer quelques 75 000 emplois annuels, payés au niveau du SMIG. Ensemble, et hors agences de travaux publics, c'est aussi quelques 120 000 emplois que les fonds alloués à l'emploi peuvent hypothétiquement financer. Pour se faire une idée de l'importance de ce chiffre, il suffit d'indiquer qu'il est supérieur au nombre d'emplois dans l'administration publique (115 745 selon l'EMOP 2014).

²⁶ Voir Bourdet et Doumbia (2015), p. 26-28.

Graphique 1 : Flux de main-d'œuvre (15-64 ans) et politique de l'emploi au Mali



Note : a) Seuls sont comptabilisés dans la catégorie des chômeurs BIT, les personnes sans emploi pendant la période de référence, prête à travailler immédiatement (dans un délai de moins de 15 jours) et recherchant activement un emploi.

Source des données : EMOP 2014 (troisième passage, octobre-décembre)

La question qu'on doit se poser maintenant est en quoi l'impact des dispositifs sur l'emploi et les revenus du travail est à la hauteur des sommes consacrées à l'emploi et la formation professionnelle. Pour répondre à cette question il aurait fallu disposer d'études des différents dispositifs qui évaluent l'impact du dispositif sur l'emploi ou une autre dimension de l'emploi. De telles évaluations d'impact n'existent malheureusement pas au Mali²⁷. Cela dit, seule une approche plus qualitative peut permettre de se faire une idée de l'impact des dispositifs. Un peu plus de 1 100 demandeurs d'emploi ont été placés par l'intermédiaire de l'ANPE et des bureaux privés de placement en 2013 (tableau 4). La même année, les dispositifs de promotion de l'auto-emploi et d'appui à l'entrepreneuriat ont concerné quelques 1 800 participants, emplois créés et bénéficiaires des dispositifs (tableau 5)²⁸. Les travaux HIMO de l'APEJ ont permis de former 384 jeunes et créé 190 emplois annuels au cours des dernières années (tableau 7). Enfin, environ 22 500 personnes ont bénéficié de modules de formation, le plus souvent de courte durée (inférieurs à un mois), au cours de l'année 2014 (voir le tableau 8). En comparaison des 45 000 emplois potentiellement finançables par les fonds nationaux alloués à l'emploi, cela suggère un degré d'efficacité relativement faible.

Trois raisons principales peuvent être avancées pour expliquer cette faible efficacité, c'est-à-dire l'importance des fonds alloués par rapport aux relativement maigres résultats en termes du nombre de participants aux dispositifs de l'emploi. La première tient aux faiblesses du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique de l'emploi : duplication des agences d'exécution, chevauchement des missions et des programmes, manque de spécialisation, insuffisante exploitation des économies d'échelle, mauvaise coopération entre les acteurs, problèmes organisationnels à l'intérieur des agences, etc.²⁹ La deuxième raison principale tient au faible degré d'efficacité des dispositifs pris individuellement, c'est-à-dire le coût

²⁷ Les évaluations d'impact visent à évaluer les effets d'un dispositif en termes d'objectifs spécifiques (accès à l'emploi, revenus futurs des participants, etc.). Elles essaient de répondre à des questions de nature causale par comparaison explicite avec ce qui se serait passé en l'absence du dispositif. Ces évaluations nécessitent la prise en compte de l'évaluation au stade même de la conception du dispositif, par exemple par le choix aléatoire des participants.

²⁸ L'impact réel sur l'emploi des dispositifs de promotion de l'auto-emploi et d'appui à l'entrepreneuriat est difficile à apprécier. En effet, il est impossible pour tous les dispositifs listés dans le tableau 5 de savoir ce qui se serait passé sans le dispositif. Il est probable que beaucoup des participants auraient créé leur propre microentreprise, même en l'absence d'appui. C'est ce qu'on appelle un effet d'aubaine. Seul un meilleur ciblage du dispositif, une supervision du projet du stade de l'élaboration à celui de la mise en œuvre, et un meilleur suivi pourraient permettre de limiter ces effets d'aubaine.

²⁹ Voir par exemple Bourdet et Doumbia (2015).

élevé du dispositif par emploi aidé ou actif formé. La troisième raison, enfin, tient à une combinaison des dispositifs qui n'est pas optimal au vu des défis de la situation de l'emploi au Mali³⁰.

Des canaux multiples et des effets différenciés

L'impact de la politique de l'emploi sur l'emploi passe par le biais de plusieurs canaux³¹. Cet impact diffère selon le genre de dispositifs (formation, intermédiation, etc.) et le ciblage des dispositifs sur des groupes particuliers (jeunes déscolarisés, jeunes diplômés, etc.). L'impact diffère aussi en fonction de la période considérée (court, moyen ou long terme). Enfin, l'impact dépend de la conjoncture économique, plus fort en période de forte croissance et plus faible en période de faible croissance (ou de croissance négative), quand les participants aux dispositifs de l'emploi se font concurrence à la sortie du dispositif. Les canaux d'impact de la politique de l'emploi sont illustrés dans le Graphique 1. Le graphique utilise les données de l'EMOP 2014 (troisième passage). Les canaux sont représentés par des flèches. L'épaisseur des flèches indique l'importance quantitative de l'impact.

Les mesures d'appui à l'auto-emploi et aux micros et petites entreprises, les mesures de formation professionnelle, les travaux HIMO ainsi que les mesures d'intermédiation aident une partie des 15-64 ans «en dehors de la population active» à rejoindre les «actifs occupés». Il s'agit des participants à des dispositifs de formation plus à même de s'établir sur le marché du travail, une fois terminée une période de formation plus adaptée aux compétences demandées sur le marché du travail. Les mesures comme les travaux HIMO vont permettre une augmentation des actifs occupés ainsi qu'une diminution du sous-emploi, surtout en milieu rural où l'emploi agricole domine. Les HIMO peuvent aussi permettre aux jeunes formés aux métiers de tailleur de pierre et de poseur de pavés de s'insérer durablement. L'impact positif des dispositifs de la politique de l'emploi sur le nombre d'actifs occupés est probablement l'impact le plus important de la politique de l'emploi. Comme dans les autres pays, il est probable que cet impact diffère de manière significative entre les dispositifs et les

³⁰ Par exemple, au vu du déficit d'emplois dans le secteur privé suite à la crise sécuritaire, il devrait y avoir beaucoup plus de travaux publics, HIMO ou autres, dans l'attente de la reprise économique. Les travaux publics sont l'instrument privilégié dans les situations de post-conflit. Voir Gasarabwe et Grégoire (2010), p. 459.

³¹ Pour une méta-évaluation récente des dispositifs de la politique active de l'emploi à partir de plus de 200 études économétriques d'évaluation, voir Card, Kluve et Weber (2015).

populations ciblées, plus important pour les stages et les formations dans le secteur privé que pour ceux dans le secteur public, moins important pour les microentreprises que pour les entreprises plus grandes, plus important pour les jeunes que pour les plus de 35 ans, et moins important pour les femmes que pour les hommes³². L'augmentation du taux d'emploi et la diminution du sous-emploi devraient se traduire par une augmentation du PIB et de la proportion d'actifs vivant au-dessus du seuil de pauvreté.

Certains des participants aux dispositifs ne vont pas accéder à un emploi, même s'ils vont augmenter la population active (la flèche de droite dans le graphique 1). Ces actifs vont se retrouver au chômage pour des périodes plus ou moins longues. La participation aux dispositifs de l'emploi peut permettre aux chômeurs découragés de maintenir leurs compétences professionnelles et de reprendre ensuite leur recherche active d'emploi, ce qui leur permet de rejoindre la catégorie des chômeurs BIT.

Les quatre types de mesures, appui à l'auto-emploi, travaux publics, dispositifs de formation adaptés aux besoins du marché du travail et intensification de l'intermédiation, peuvent toutes, à des degrés divers, augmenter les chances des chômeurs participant à ces mesures de rejoindre la catégorie des actifs occupés. Pour y arriver, il est important que le contenu des dispositifs soit bien ciblé sur certaines catégories de chômeurs et bien adapté à leurs besoins particuliers. Il est généralement admis que les mesures de formation et d'appui à l'auto-emploi sont plus efficaces pour les jeunes demandeurs d'emploi³³. C'est un résultat notable dans le cas du Mali, où la majeure partie des chômeurs sont jeunes et à la recherche d'un premier emploi (selon les données de l'EMOP 2014, 80 % des chômeurs déclarent n'avoir jamais travaillé et deux chômeurs sur trois ont moins de 35 ans). Il est aussi admis que l'impact de la participation aux travaux publics, HIMO ou autres, sur les chances de retrouver un travail est faible, en raison de la faiblesse du volet formation et employabilité³⁴. Les dispositifs ciblés sur les chômeurs peuvent aussi permettre à des chômeurs de longue durée d'interrompre des périodes longues de chômage, et ainsi de diminuer les risques qu'ils

³² Voir par exemple les études de Cho et Honorati (2014), Card, Kluve et Weber (2015), Grimm et Paffhausen (2015), et McKenzie et Woodruff (2013).

³³ Voir par exemple World Bank (2012), p. 269, et Cho et Honorati (2014), p. 124.

³⁴ World Bank (2012), p. 270. L'absence de volet formation dans la grande majorité des programmes de travaux publics en Afrique subsaharienne est confirmée par une étude s'appuyant sur un échantillon de 167 programmes (McCord et Slater (2009), p. 8).

tombent dans la catégorie des chômeurs découragés. La politique de l'emploi peut ainsi changer la structure du chômage.

Les dispositifs de la politique de l'emploi peuvent aussi altérer la structure de l'emploi. Comme illustré dans le graphique 1, le passage par des dispositifs de la politique de l'emploi, comme un stage de formation ou la sensibilisation au système fiscal (qui est une formation assurée par l'APEJ), va permettre à certains actifs du secteur informel de rejoindre des entreprises du secteur formel (les entreprises ayant une comptabilité ou soumises à la législation du travail). Cet effet est probablement faible au Mali où le secteur privé formel a eu tendance à se contracter, en partie en raison de la crise qu'a traversée le pays au cours des quatre dernières années. Il n'est pas possible à ce stade de dire si la formalisation de certaines entreprises a eu un impact positif sur l'emploi dans ces entreprises³⁵.

Il existe, enfin, un effet potentiellement important qui n'est pas illustré dans le graphique 1. Il s'agit de l'impact des dispositifs de formation sur les compétences professionnelles, la productivité du travail et les rémunérations futures des participants à ces dispositifs (des actifs déjà occupés). Les modules et stages de formation sont les dispositifs les plus utilisés de la politique de l'emploi au Mali. Cela concerne aussi bien les dispositifs utilisés par les agences d'exécution sur fonds nationaux que ceux financés par les partenaires au développement. A ce jour, il n'existe pas d'étude qui estime l'impact de la participation à un dispositif de formation sur les rémunérations après la période de formation. Une estimation de cette prime à la formation est nécessaire pour évaluer le dispositif, mais aussi pour comparer cette prime avec le coût budgétaire du dispositif et voir ainsi si le dispositif est socialement désirable. Malheureusement, ce genre d'analyse coût-avantage n'existe pas au Mali, ce qui rend difficile l'arbitrage entre les mesures de formation, et entre les mesures de formation et les autres dispositifs de la politique de l'emploi.

³⁵ La plupart des études de l'impact de la formalisation sur l'emploi concluent à un impact faible (Grimm et Paffhausen (2015), p. 77). Ces études portent majoritairement sur les pays d'Amérique latine.

6. Recommandations

Le Mali a adopté au mois de mars 2015 une nouvelle Politique Nationale de l'Emploi (PNE), à laquelle a été adossé pour la période 2015-2017 un Plan d'Actions Opérationnel (PAO)³⁶. Cette adoption fait suite à l'adoption du plan d'actions de la politique nationale de formation professionnelle, le PRODEFPE en décembre 2011³⁷. Ensemble ces deux plans d'actions constituent le cadre de référence de la politique mise en œuvre par le ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, le MEFPJCC. La question qu'on peut se poser maintenant est bien sûr quelles sont les leçons qu'on peut tirer de la politique de l'emploi suivie au cours des dernières années et comment les prendre en compte dans la nouvelle politique, afin d'en assurer son succès en termes d'accès à l'emploi pour le plus grand nombre et d'amélioration des revenus et des conditions de travail. La première Politique Nationale de l'Emploi de 1998 n'a que très peu été mise en œuvre et il est important d'éviter le même sort à la nouvelle politique³⁸.

Trois conditions sont requises pour le succès de la nouvelle politique nationale de l'emploi. La première concerne la mise en place d'un cadre institutionnel de mise en œuvre efficace. Les agences d'exécution en charge des dispositifs de l'emploi ont pour la plupart été créées avant l'adoption de la politique nationale de l'emploi et, pour certaines, avant même la création du ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle en 2002³⁹. Cela s'est traduit par une répartition des tâches pas toujours bien claire, ce qui a été à l'origine de problèmes de coordination entre les agences d'exécution, ainsi qu'entre le niveau central et les agences d'exécution (déficit de cohérence horizontale et verticale). Pour améliorer la mise en œuvre et l'efficacité de la politique de l'emploi ainsi que l'efficience des dispositifs, il est

³⁶ Ce n'est que le 21 janvier 2015 que le Mali a formellement ratifié la Convention n° 122 de l'OIT, datant de 1964, sur la politique de l'emploi. Le Conseil des Ministres a pendant sa session du 9 septembre 2015 adopté deux autres conventions de l'OIT, en rapport avec la politique de l'emploi, la Convention n° 88 portant sur l'organisation du service de l'emploi et la Convention n° 181 portant sur les agences d'emploi privées.

³⁷ Le début de la mise en œuvre du PRODEFPE a été reporté à 2015 suite à la crise sécuritaire qu'a connue le Mali.

³⁸ Sur l'absence de mise en œuvre de la PNE de 1998, voir Camara, Fofana et Macalou (2011).

³⁹ En fait, ce n'est qu'en mai 2004 que le MEFP a été érigé en ministère plein. Avant cela, et après sa création en 2002, il ne s'agissait que d'un ministère délégué chargé de l'emploi et de la formation professionnelle auprès du ministère du travail.

crucial d'intégrer toutes les structures et agences dans un cadre institutionnel cohérent et performant. Un travail de réforme institutionnel est en discussion au Mali⁴⁰. Les dispositifs des PTF jouent un rôle important dans la politique de l'emploi au Mali, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. Cela étant, l'amélioration du cadre institutionnel se doit d'être accompagné par un renforcement de la coopération entre les PTF et la partie nationale en s'inspirant de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (et de son complément le Programme d'action d'Accra). Ces deux accords prônent 1) une meilleure appropriation nationale avec un plus fort leadership national dans la coordination de l'aide, 2) un plus grand alignement des PTF sur les objectifs nationaux, 3) une plus grande harmonisation avec la simplification des procédures et le partage de l'information pour éviter les doublons, 4) une plus grande obligation de résultats (et une redevabilité mutuelle), et 5) le développement des capacités à même d'aider le pays concerné à mettre en place le cadre institutionnel qui va lui permettre de gérer son propre futur.

La deuxième condition concerne la composition de la politique de l'emploi et le dosage des dispositifs (policy-mix) le plus à même de répondre aux défis actuels de l'emploi au Mali. La structure de l'économie malienne et la situation de post-conflit dans laquelle se trouve le Mali se traduisent par une offre limitée d'emplois formels. C'est particulièrement évident hors de Bamako et des autres centres urbains. En attendant une reprise de l'activité et une expansion du secteur privé, il est important de garantir un revenu au plus grand nombre (en fonction des contraintes budgétaires) tout en maintenant leurs compétences. Une augmentation des travaux publics, activités HIMO ou autres, est l'instrument le plus approprié dans les circonstances actuelles. Il est important de cibler ces interventions sur des infrastructures les plus à même de soutenir la croissance de demain et sur les régions les plus touchées par la crise qu'a connue le pays. La majeure partie des emplois au Mali sont des emplois informels, le plus souvent des auto-emplois. Cela étant, il est crucial de développer les dispositifs de promotion de l'auto-emploi et d'appui à l'entrepreneuriat. Pour tirer le plus de ces interventions, il est nécessaire d'en améliorer l'efficacité, c'est-à-dire d'augmenter le nombre de bénéficiaires sur les fonds alloués à l'auto-emploi par les agences d'exécution concernées (APEJ, ANPE, etc.). Il est

⁴⁰ Voir Bourdet et Doumbia (2015). La mise en place d'un cadre institutionnel performant est une étape indispensable du processus de formulation des politiques nationales de l'emploi (voir BIT (2012)). Les expériences d'autres pays montrent que l'absence de cadre institutionnel de mise en œuvre cohérent constitue un obstacle important à la mise en œuvre et au succès des politiques nationales de l'emploi (voir par exemple Bourdet (2014) pour le cas du Burkina Faso).

aussi nécessaire de réfléchir aux genres d'appui les plus à mêmes de réussir dans le court, mais aussi le moyen et plus long terme. La politique de l'emploi actuelle, y compris les interventions des partenaires au développement, privilégie les dispositifs de formation professionnelle. A ce jour, il n'existe pas d'étude qui évalue l'impact de ces dispositifs sur les revenus (actuels et futurs) des participants, ainsi que sur les chances de trouver ou retrouver un emploi une fois la période de formation terminée. Cela étant, il serait bon de réfléchir à une diminution du nombre de participants aux dispositifs de formation pour libérer des ressources pour l'appui à l'auto-emploi et les travaux publics. Cette réflexion peut être accompagnée par des actions en faveur du système de formation professionnelle initiale, dont les lacunes sont connues des décideurs publics et des partenaires au développement. Le fort besoin de dispositifs de formation professionnelle post scolaire s'explique en grande partie par ces lacunes du système de formation initiale. Enfin, il est important d'intensifier l'intermédiation sur le marché du travail malien, d'une part par une augmentation des ressources dévolues à l'intermédiation à l'ANPE, mais aussi par l'appui au développement des agences privées de placement (ce qui est l'objectif de la Convention n° 181 de l'OIT adoptée par le Mali le 9 septembre 2015).

La troisième condition requise pour le succès de la nouvelle politique concerne l'importance d'un suivi effectif des dispositifs spécifiques et de leur évaluation systématique, afin d'en améliorer le contenu et la mise en œuvre, mais aussi afin de faciliter le pilotage de la politique de l'emploi par les autorités. A ce jour il n'existe pas d'évaluation, au sens strict, des nombreux dispositifs d'emploi mis en œuvre au Mali⁴¹. Le gouvernement a créé un Observatoire National de l'Emploi et de la Formation (ONEF) pour un meilleur suivi de l'emploi et de la formation professionnelle. L'ONEF a été créé en décembre 2013 mais n'est opérationnel que depuis la fin de l'année 2014 et le début de l'année 2015. L'ONEF est appelé à jouer un rôle central dans le suivi effectif de la mise en œuvre des dispositifs d'emploi et de formation professionnelle. Il est aussi appelé à jouer un rôle central dans l'évaluation des dispositifs, c'est-à-dire 1) de voir en quoi la participation à un dispositif accroît les chances d'accès un travail, de préférence de qualité, et/ou une augmentation des revenus du travail, 2) de comprendre dans quelles circonstances les dispositifs produisent les

⁴¹ Ce déficit d'évaluation d'impact n'est pas propre au Mali. On le retrouve dans la grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne, ce qui conduit certains économistes à suggérer que les évaluations doivent devenir une priorité des gouvernements et des PTF, si leur objectif est réellement d'améliorer la situation de l'emploi (voir par exemple Garcia et Pares (2008), p. 75).

résultats escomptés, et 3) de mieux cerner les groupes pour lesquels les résultats sont les plus significatifs. L'ONEF est aussi appelé à avoir un rôle dans l'évaluation plus macro-économique de la politique de l'emploi (études sur l'intermédiation, sur l'appariement entre offres et demandes d'emploi, sur la mobilité professionnelle et géographique, etc.). Pour parvenir à assurer son rôle, il est primordial pour l'ONEF de disposer des compétences techniques et humaines nécessaires. Il est aussi primordial de disposer de données fiables, régulières et harmonisées sur les dispositifs de la politique de l'emploi (nombre de participants, genre, âge, niveau d'éducation, répartition dans l'espace, rémunération dans le dispositif, durée du dispositif, première participation, etc.). La conduite de la politique de l'emploi requiert l'amélioration des données sur la situation de l'emploi, ce que l'EMOP a fait. Mais elle requiert également l'amélioration des données sur les dispositifs de la politique de l'emploi, ce qui reste à faire, et la remontée de ces données des agences d'exécution vers l'ONEF et les décideurs publics. Un meilleur suivi et des évaluations à intervalles réguliers sont cruciaux pour aider le ministère et le gouvernement dans l'arbitrage entre les dispositifs, la prise de décision au sujet des moyens qui leur sont consacrés et plus généralement dans le pilotage de la politique de l'emploi et son intégration à la politique économique d'ensemble. Le succès de la nouvelle politique de l'emploi et de la formation professionnelle en dépend !

Références bibliographiques

ANPE (2011) Plan stratégique de développement ANPE Mali, Makan Moussa Sissoko, Directeur Général.

ANPE (2012) Rapport d'activités 2011, Département Promotion de l'Emploi, Agence Nationale pour l'Emploi.

ANPE/DOEF (2014) Rapport d'analyse situationnelle annuelle du marché du travail 2013, Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Bamako.

ANPE (2014) Rapport d'activités 2013.

APEJ (2011) Rapports d'activités 2010, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

APEJ (2012) Rapports d'activités 2011, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

APEJ (2013) Rapports d'activités 2012, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

APEJ (2014a) Rapports d'activités 2013, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

APEJ (2014b) Communication de l'APEJ à la 7^{ème} Session ordinaire du CESC, Employabilité des jeunes dans le contexte de la relance de l'économie nationale post-crise, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes.

APEJ (2015) Rapports d'activités 2014, Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

APEJ/PEJIMO (2011) Bilan des activités HIMO de l'APEJ/PEJIMO (2006-2010), Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Asdi (2013a) Country Level Employment Analysis

Auer, P. ; Efendioglu, U. et Leschke, J. (2008) *Active labour market policies – Coping with the consequences of globalization*, International Labour Office, Geneva.

Banque Mondiale (2009) *Le développement des compétences pour la croissance économique et la compétitivité au Mali*, Département Développement Humain Région Afrique, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2010) *Le système éducatif malien – Analyse sectorielle pour une amélioration de la qualité et de l'efficacité du système*, Document de travail de la Banque Mondiale No. 198, Washington, DC

Beaujeu, R.; Kolie, M.; Sempere, J.-F. et Uhder, C. (2011) *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne*, Agence Française de Développement.

BIT (2012) *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi*, Bureau International du Travail, Genève.

Bourdet, Y. (2002) Economic Reforms and the Malian Economy, *Africa Development*, Vol. XXVII, Nos.1&2, pp. 25-61.

Bourdet, Y. (2011) HIMO et lutte contre la pauvreté au Mali, Asdi, Agence Suédoise de Coopération au Développement International.

Bourdet, Y. (2014) Employment policy implementation mechanisms in Burkina Faso, Employment Working Paper No. 155, Employment Policy Department, International Labour Office (ILO).

Bourdet, Y, et Persson, I. (2011) Le chômage des jeunes en Suède : trompe-l'œil statistique ou talon d'Achille du modèle suédois ?, *Chronique Internationale de l'IRES*, no 130, p. 3-11.

Bourdet, Y. ; Dabitaou, K. et Dembélé, A.S. (2012) *Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali*, Département des politiques de l'emploi, BIT, Genève.

Bourdet, Y. ; Gakou Doumbia, A. et Persson, I. (2010) Inégalités de genre, croissance et lutte contre la pauvreté au Mali, Agence Suédoise de Coopération au Développement International.

Bourdet, Y. et Doumbia, S. (2015) Audit institutionnel du MEFP, document interne, mai 2015.

Camara, Z., Fofana, M. et Macalou, B. (2011) Rapport d'évaluation de la politique nationale de l'emploi (PNE), rapport provisoire.

Card, D., Kluve, J. et Weber, A. (2015) What Works ? A Meta Analysis of recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper No. 21431, National Bureau of Economic Research.

Cho, Y. et Honorati, M. (2014) Entrepreneurship programs in developing countries : A meta regression analysis, *Labour Economics*, vol. 28, p. 110-130.

CPS SSDSPF, INSTAT et ICF International (2013) EDSM-V 2012-2013, Enquête Démographique et de Santé du Mali, Rapport préliminaire.

DNE (2009) Rapport Final du Suivi administratif des programmes et projets et de la « Bourse de l'Emploi et de la Formation Professionnelle » » Année 2008, Direction Nationale de l'Emploi, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

DNE (2010) Rapport provisoire de suivi administratif des programmes et projets du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Direction Nationale de l'Emploi, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

DNE (2011) Rapport d'étape – Suivi administratif des programmes et projets de mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi, Direction Nationale de l'Emploi, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

FAFPA (2012) Bilan des activités 2011 du FAFPA, Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage.

FAFPA (2014) Rapport d'exécution technique et financière au 31 décembre 2013 – 21^{ème} Session Ordinaire du Conseil d'Administration du FAFPA, FAFPA, MEFP.

FARE (2014) Rapport d'activités 2013, Conseil d'Administration 2014.

FARE (2015) Rapport d'activités 2014, Conseil d'Administration 2015.

Filmer, D et Fox, L. (2014) *Youth Employment in Sub-Saharan Africa*, The World Bank and AFD (Agence Française de Développement).

Garcia, M. et Fares, J. (2008) The Three Pillars of Policy: Lessons from International Experience, dans M. Garcia et J. Fares (éd.) *Youth in Africa's Labor Market*, The World Bank, Washington, D.C.

Gasarabwe, M. et Grégoire, L.J. (2010) La création d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les jeunes dans les pays en conflit et post-conflit, dans L.J. Grégoire, D. Haidara et C. Lensing-Hebben (éd.) *Emploi et politiques de développement en Afrique*, PNUD et OIT, Belin, Paris

Grimm, M. et Paffhausen, A.L. (2015) Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries, *Labour Economics*, vol. 32, p. 67-85.

INSTAT (2012) RGPH 2009 – Analyse des résultats définitifs, Thème 8 : Activités économiques de la population, Bamako, décembre.

INSTAT (2013a) EMOP, Résultats chiffrés – premier passage (avril-juin 2011).

INSTAT (2013b) EMOP, Résultats chiffrés – deuxième passage (juillet-septembre 2011).

INSTAT (2013c) EMOP, Résultats chiffrés – troisième passage (octobre-décembre 2011).

INSTAT (2015) EMOP, Résultats chiffrés – troisième passage (octobre-décembre 2014).

McCord, A. et Slater, R. (2009) *Overview of Public Works Programmes in Sub-Saharan Africa*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.

McKenzie, D. et Woodruff, C. (2013) What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World? *The World Bank Review Observer*, vol. 29, no. 1, p. 48-82.

Ministère de l'Agriculture (2007) Programme d'Appui au secteur Agricole au Mali – PASAM 2008-2012, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Élevage et de la Pêche et Ministère des Affaires Étrangères du Danemark.

Ministère de l'Éducation Nationale (2007a) Évaluation du niveau d'acquisition en langues et communication (LC), en sciences, mathématiques, et technologie (SMT) des élèves des classes de 2^{ème}, 4^{ème} et 6^{ème} années de l'enseignement fondamental, Centre National de l'Éducation, Division de la Recherche Pédagogique et de l'Évaluation, Bamako.

Ministère de l'Éducation Nationale et Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2007b) Politique nationale de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

Ministère de l'Emploi, de la Fonction Publique et du Travail (1998) Document-Cadre de la Politique Nationale de l'Emploi, Bamako.

Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2009) Politique Nationale de Formation Professionnelle, Secrétariat Général.

Ministère de l'Éducation, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2011) Le développement d'une approche qualité dans les établissements privés d'enseignement et de formation professionnelle, Rapport final, François Robert consultant, Projet d'Appui au Secteur Economique Privé (PASEP).

Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2010) Programme Emploi-Jeunes (PEJII) – Document-Cadre (2011-2015), version finale.

Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2011) Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle l'Emploi, Secrétariat Général.

Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (2013) Document-Cadre de la Politique Nationale de l'Emploi 2013-2018, Secrétariat Général.

PNA/ERP (2014) Rapport d'activités du PNA/ERP au titre des années 2013.

PNA/ERP (2015) Rapport d'activités du PNA/ERP au titre des années 2014.

République du Mali (2011) Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté 2012-2017, Bamako, décembre.

République du Mali (2013) Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2013-2018, Primature.

Roubaud, F. et Torelli, C. (2013) Employment, Unemployment, and Working Conditions in the Urban Labor Markets of Sub-Saharan Africa: Main Stylized Facts, dans P. De Vreyer et F. Roubaud (éd.) *Urban Labor Markets in Sub-Saharan Africa*, The World Bank and AFD (Agence Française de Développement).

World Bank (2012) *Jobs*, World Development Report 2013.

Annexe 1: Caractéristiques des activités HIMO de l'APEJ, 2006-2010.

Nature des travaux Année	Nombre de mois de travail ^{a)}	Intensité en main d'œuvre ^{b)}	Rémunération mensuelle ^{c)} FCFA	Emplois permanents créés	Coût à l'unité ^{d)} FCFA	Productivité Unité par mois ^{e)}
Pavage et dallage						
2006	419	60 %	150 358	34	233 333 par ml	1,1 ml
2007-2008	443	55 %	99 322	36	190 476 par ml	0,9 ml
2009	900	69 %	118 833	74	110 714 par ml	1,6 ml
2010	1 660	69 %	79 807	136	120 000 par ml / 17 964 par m ²	0,5 ml 8,8 m ²
Pistes rurales						
2006	467	16 %	22 471	39	5 818 par m	23,6 m
2008	812	12 %	20 320	75	6 264 par m	27,3 m
Aménagements hydro-agricoles						
2006	806	49 %	49 628	66	356 828 par ha	0,3 ha
2008	659	46 %	30 009	54	250 583 par ha	0,3 ha
Aménagements maraîchers						
2009	54	14 %	46 296	4	8 892 500 par ha	0,9 ha
Forêts classées						
2006	50	52 %	186 500	5	382 979 par ha	0,9 ha
2007	258	44 %	117 765	22	285 323 par ha	0,9 ha
2008	38	10 %	237 326	3	-	-
2009	36	24 %	99 722	4	302 633 par ha	1,4 ha
Total	6 602	47 %	-	552	-	-

Notes : ^{a)} Le nombre de mois de travail est calculé en divisant le nombre total de journées de travail temporaire par 20 jours ouvrables. ^{b)} L'intensité en main-d'œuvre est calculée en divisant les revenus distribués par le coût total des travaux. ^{c)} La rémunération mensuelle en FCFA est calculée en divisant les revenus distribués par le nombre de mois. ^{d)} Le coût unitaire en FCFA est le coût total du projet divisé par l'actif créé (ml : mètre linéaire, m², m ou ha). ^{e)} La productivité du travail est calculée en divisant le linéaire ou la surface des actifs créés par le nombre de mois de travail.

Source des données: APEJ / PEJIMO (2011)