



BUREAU D'ETUDES POUR L'EMPLOI
ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
(Be-Employed – Sarl)

www.be-employed.com

VOIES DE L'AFRIQUE - 01/2008

Politiques de l'emploi et décentralisation en Afrique Subsaharienne

***Adama Zerbo,
Docteur ès Sciences Economiques***

Décembre 2008

Politiques de l'emploi et décentralisation en Afrique Subsaharienne

par

Adama Zerbo

*Docteur ès Sciences Economiques,
Bureau d'études pour l'emploi et le développement économique*

Résumé

Ce papier montre que la mise en œuvre de politiques locales de promotion de l'emploi dans le cadre de la décentralisation en Afrique subsaharienne s'avère non seulement très importante pour le succès des politiques nationales de l'emploi, mais également pour le renforcement du processus de la décentralisation lui-même. Les politiques locales permettent d'une part de mieux identifier les besoins d'emploi et de formation et d'apporter les réponses les plus appropriées et, d'autre part, d'assurer une adéquation entre les besoins de l'économie et les compétences locales pour un développement économique local plus soutenu, ainsi que la convergence entre les objectifs de développement local et les intérêts individuels des populations, et d'accroître ainsi la mobilisation de ces dernières dans le processus de développement local. A cet égard, les autorités centrales en charge des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent assurer une bonne diffusion de celles-ci au niveau local à l'endroit des élus et des fonctionnaires de l'administration décentralisée qui sont les principaux initiateurs et les organisateurs des initiatives locales, ainsi qu'à l'endroit des services déconcentrés de l'emploi et de la formation professionnelle chargés d'assister les acteurs locaux et de servir d'intermédiaire entre le niveau central et le niveau local. Par ailleurs, les leaders des organisations professionnelles, des associations et des organisations non gouvernementales locales méritent également d'être bien informés sur les orientations de la politique nationale et les actions entreprises au niveau local en matière d'emploi et de formation pour leur permettre de jouer leur rôle de courroie de transmission entre les populations à la base et les décideurs locaux.

Mots-clés : décentralisation, emploi, Afrique

Sommaire

1. Introduction	1
2. Portée des politiques locales de l'emploi en Afrique subsaharienne.....	2
1. Décentralisation en Afrique subsaharienne	2
2. Décentralisation et politiques de l'emploi.....	5
3. Rôle des acteurs locaux dans la promotion de l'emploi	10
1. Nouvelles politiques de l'emploi en Afrique subsaharienne	10
2. Rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques	12
4. Conclusion	15
Références bibliographiques.....	16

1. Introduction

Dans le prolongement des programmes d'ajustement structurel qui se sont soldés par un échec au plan social dans les pays d'Afrique subsaharienne, la décentralisation est apparue comme le cadre institutionnel le mieux adapté à l'accélération du développement socio-économique et au renforcement de la gouvernance démocratique¹. Ainsi, dès le début des années 1990, plusieurs pays africains se sont engagés dans un processus de transferts de compétences, de ressources et de pouvoirs à des entités décentralisées. Ces collectivités locales ont désormais le pouvoir de disposer d'eux-mêmes. Elles sont compétentes dans l'ensemble des domaines à caractère local liés à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Les décideurs locaux sont devenus ainsi les premiers responsables du développement socio-économique de leur localité, l'Etat étant chargé d'assurer (i) la coordination des politiques sectorielles de développement, (ii) la stabilité macroéconomique et financière, (iii) un environnement national favorable au développement du secteur privé. Ce dernier élabore des politiques nationales de développement servant de cadre de référence aux politiques sectorielles en vue de garantir une synergie d'action entre l'Etat, les entités décentralisées, les partenaires au développement pour des progrès socio-économiques plus importants.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les Documents de stratégies de réduction la pauvreté (DSRP) sont devenus le cadre de référence des politiques de développement dès le début des années 2000. Par ailleurs, lors du Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, tenu à Ouagadougou en septembre 2004, les Chefs d'Etats africains se sont engagés à placer la création d'emplois au centre des objectifs des politiques économiques et sociales en vue d'une réduction durable de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des populations². Traduisant cet engagement en acte, certains pays comme le Burkina Faso ont élaboré avec l'appui des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et des partenaires au développement, une politique nationale de l'emploi basée sur une vision transversale de l'emploi.³ Par conséquent, la promotion de l'emploi, qui apparaît désormais comme l'axe central de la lutte contre la pauvreté, incombe à l'ensemble des acteurs économiques et surtout aux collectivités décentralisées qui ont dorénavant une plus grande responsabilité dans l'amélioration des conditions de vie des populations.

Cet état de fait soulève deux principales questions non encore élucidées dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. Premièrement, les enjeux des politiques locales de l'emploi en Afrique subsaharienne restent encore moins bien appréhendés aussi bien par les décideurs centraux que par les acteurs locaux. Ainsi, cette étude apporte, dans la section 2, quelques arguments permettant de cerner la portée des politiques locales de l'emploi dans le contexte des pays de l'Afrique subsaharienne, nouvellement engagés dans le processus de la décentralisation. La seconde question, examinée dans la section 3, porte sur le rôle des acteurs locaux dans la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle.

¹ Mokate [1999], Rao [2000], Pnud [2002]

² Union africaine [2004]

³ Cf. Kaboré et Zerbo [2007], MJE [2008]

2. Portée des politiques locales de l'emploi en Afrique subsaharienne

Les avantages de la décentralisation dans le cadre de l'élaboration et de mise en œuvre des politiques économiques et sociales ne font pas l'unanimité entre les économistes. Aussi, les quelques travaux traitant spécifiquement des politiques de l'emploi dans le cadre de la décentralisation sont récents et concernent très peu les pays d'Afrique subsaharienne. Pour ce faire, cette section examine la portée des politiques locales de l'emploi en Afrique subsaharienne en s'appuyant sur la littérature relative à la décentralisation et aux nouvelles politiques de l'emploi au regard du contexte africain. Ainsi, la première sous-section examine la décentralisation en Afrique subsaharienne et la seconde sous-section montre en quoi les politiques locales de l'emploi sont importantes dans le cadre de la décentralisation.

1. Décentralisation en Afrique subsaharienne

a. Concept de la décentralisation

Le concept de décentralisation recouvre un ensemble de modes d'organisations institutionnelles différents aussi bien sur le plan théorique que dans les faits. Les contraintes et les responsabilités des entités décentralisées, ainsi que les avantages et risques de la décentralisation diffèrent selon le modèle choisi ainsi que selon la mise en œuvre ou l'évolution du processus. Selon Wolman [1990], la décentralisation est la distribution du pouvoir du centre vers des collectivités territoriales. C'est un système de transfert de responsabilité de planification, de management, de collecte et d'allocation des ressources du gouvernement central vers les autorités locales ou régionales⁴. Ce terme couvre donc un ensemble de relations intergouvernementales plus ou moins contraignantes pour le gouvernement central et/ou l'entité décentralisée. Ainsi, trois formes de décentralisation sont à distinguer : la déconcentration, la délégation et la dévolution⁵.

La déconcentration est une technique administrative de délocalisation de la gestion consistant à transférer le pouvoir de prendre certaines décisions aux représentants locaux de l'État central qui demeurent soumis à l'autorité hiérarchique centrale. L'État central garde ses pouvoirs et responsabilités pour une fonction spécifique, mais fait exercer cette fonction en dehors de la capitale par ses antennes ou bureaux régionaux. Les organes centraux restent compétents pour l'orientation générale, la coordination, le contrôle des organes déconcentrés, ainsi que pour des matières précises pour lesquelles les compétences leur sont attribuées par des dispositions spéciales⁶. Quant aux organes déconcentrés, ils bénéficient de la présomption de compétence, dans la mesure où ils disposent de la compétence de décision générale sur les affaires de leurs circonscriptions. Dans un système de déconcentration, les responsabilités politiques sont assurées par les élus nationaux, les employés de l'État central restent les responsables de l'exécution et le budget national assure le financement.

La délégation consiste à faire des entités décentralisées des agents du gouvernement central qui exercent certaines fonctions pour l'État central. Ce dernier garde ses responsabilités et ses compétences, mais délègue la prestation et l'administration des services à un gouvernement local qui doit lui rendre compte. Les élus nationaux et les élus locaux sont donc les responsables politiques ; les employés du gouvernement local, supervisés par ceux de l'État central, sont les responsables de l'exécution ; le financement est assuré par le budget local, avec ou sans paiements contractuels de l'État central venant du budget national. Selon Bolderson et Mabbet [1998], la délégation de compétences permet d'améliorer l'efficacité de l'administration des services et d'atteindre un certain degré d'autonomie dans la prestation des services délégués dans le cas où les fonds nécessaires sont disponibles au niveau local. Cependant, les compétences déléguées s'accompagnent assez souvent du

⁴ Cheema et al. [1983]

⁵ Gauthier et Vaillancourt [2002]

⁶ Delcamp [1995]

phénomène de dédoublement fonctionnel qui cause une source de confusion et d'inefficacité aussi bien au sein des gouvernements que chez les utilisateurs.

La dévolution implique que les entités décentralisées ont la responsabilité et le pouvoir de décider de ce qui se fait dans un domaine d'activité locale. Elle consiste à faire gérer les affaires locales par l'entité décentralisée qui est dans ce cas dotée d'une personnalité juridique propre et non située par rapport au gouvernement central dans une relation hiérarchique. Contrairement aux deux autres formes de décentralisation, seuls les élus locaux sont les responsables politiques dans un système de dévolution. Aussi, les employés du gouvernement local et les corps d'employés nationaux sont-ils responsables de l'exécution ; le financement des activités locales est assuré par le budget local, par des taxes ou des transferts de l'État central venant du budget national.

Bien que distincts sur le plan conceptuel, ces trois types de décentralisation ne sont pas incompatibles. La dévolution va généralement de pair avec la déconcentration. Et cela est d'autant plus nécessaire que les gouvernements locaux ne disposent pas suffisamment de moyens techniques et humains compétents pour assurer de la façon la plus efficiente possible, sans assistance des représentants locaux du gouvernement central, les compétences qui leur sont dévolues.

b. Caractéristiques de la décentralisation en Afrique subsaharienne

En Afrique subsaharienne, soutenue par les bailleurs de fonds, la décentralisation s'est généralisée avec les réformes institutionnelles engagées dans la plupart des pays à partir du milieu des années 1980 en vue d'améliorer l'efficacité de l'État. Face à la crise économique et financière des années 1980, les États subsahariens, de plus en plus désarmés devant l'ampleur des besoins sociaux des populations et les pressions internes et externes, ont été « obligés » de s'engager dans ce mode d'organisation de l'action publique.⁷ Ainsi, dans la dynamique globale des réformes institutionnelles et macroéconomiques, la décentralisation est perçue dans le contexte de l'Afrique subsaharienne comme un moyen d'élargissement, d'approfondissement et de consolidation du processus démocratique naissant, mais également comme une voie d'accélération du développement économique et social. Aussi, depuis la fin des années 1990, la décentralisation est-elle présentée comme un puissant « catalyseur » de la lutte contre la pauvreté⁸.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les réformes se caractérisent par un double mouvement de dévolution et de déconcentration. La création de collectivités locales dotées d'une personnalité morale et de l'autonomie financière est accompagnée d'un mouvement de déconcentration des services de l'État qui se matérialise par de nouveaux découpages administratifs du territoire et/ou la revalorisation d'anciens découpages administratifs. Dans ces pays, les lois relatives à la décentralisation consacrent la liberté et la responsabilité comme le régime de plein droit d'administration et de gestion des collectivités décentralisées. Aussi, la déconcentration apparaît-elle comme un complément de la libre administration des collectivités territoriales nécessaire pour garantir la permanence de la présence de l'État au niveau territorial et la qualité du dialogue entre ce dernier et les entités décentralisées.

Au Burkina Faso, depuis l'adoption de la constitution en 1991, le gouvernement s'est engagé dans une organisation institutionnelle progressive par la mise en œuvre de collectivités locales (dévolution) et de circonscriptions administratives (déconcentration). Dans le cadre de la dévolution, il est prévu deux échelons de décentralisation (la région et la commune). La commune est la collectivité de base tandis que la région constitue une collectivité de coordination. Ainsi, 351 communes et 13 régions ont été érigées au Burkina Faso comme collectivités décentralisées⁹. Les premières élections municipales consacrant la communalisation intégrale du territoire national se sont déroulées en mars 2006. Dans le cadre de la déconcentration, 4 types de circonscriptions administratives ont été créés au Burkina Faso (la région, la province, le département et le village). Ainsi, dans l'ordre décroissant de la hiérarchie de la pyramide administrative, les régions, les provinces, les départements sont des

⁷ Dès 1995, environ 80% des pays africains se sont engagés dans un processus de dévolution de pouvoirs, de compétences et de ressources à des collectivités locales. (Zerbo, 2006).

⁸ Mokate [1999].

⁹ Cf. Loi n°055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

circonscriptions administratives ayant à leur tête respectivement des gouverneurs, des hauts-commissaires et des préfets nommés et représentant l'État. En matière de transfert des compétences, d'importants retards sont observés dans les faits en liaison avec la faiblesse des capacités des entités décentralisées ainsi que de la réticence et/ou l'ignorance de certains agents de l'administration centrale en dépit du fait que la loi définit les domaines de compétences de chaque entité.

Par rapport à la pyramide institutionnelle et la progressivité observée dans sa mise en œuvre, le processus de décentralisation du Sénégal s'apparente à celui du Burkina Faso. En effet, au Sénégal, le processus de décentralisation dont l'origine est située à 1960 a connu trois grandes étapes : (i) une semi-décentralisation de 1960 à 1990, caractérisée par la création de 320 communautés rurales, (ii) la seconde étape marque l'approfondissement de la décentralisation par la responsabilisation des présidents de conseils ruraux qui sont devenus des ordonnateurs du budget à la place des représentants de l'État, (iii) depuis 1996, il s'est produit un accroissement des responsabilités des collectivités locales grâce à un transfert de compétences. Le Sénégal compte également deux échelons de décentralisation qui sont la région et la commune. Ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont administrées par des conseils élus au suffrage universel.

Egalement, la Côte d'Ivoire a adopté une démarche progressive. Dans ce pays, la décentralisation a été entamée en 1978 avec la création de 27 communes urbaines dont le nombre de communes a été porté à 102 en 1985. Dès 1995, la décentralisation commença à s'étendre aux zones rurales par l'institution de 62 communes en 1995 et 33 communes en 2000. Ainsi, la Côte d'Ivoire compte deux échelons de décentralisation à savoir la région (19 régions) et la commune (197 communes) et trois types d'unités administratives (le département, la sous-préfecture et le village). A ce jour, la décentralisation couvre 40% du territoire ivoirien regroupant environ 52% de la population. Par ailleurs, le transfert de compétences aux collectivités décentralisées n'est pas effectif dans plusieurs domaines.

A l'opposé de ces pays, d'autres comme le Mali et le Niger ont opté pour une décentralisation radicale et/ou à plus deux échelons.

Au Niger, le gouvernement a opté dès le départ pour une décentralisation couvrant la totalité du territoire. L'organisation administrative nigérienne s'appuie sur trois échelons de décentralisation qui sont la région, le département et la commune. Ainsi, la carte administrative est à trois étages avec 8 régions, 36 départements et 265 communes dont 52 urbaines et 213 rurales. La région et le département jouissent du double statut de collectivité locale et de circonscription administrative déconcentrée. La commune est définie comme une collectivité de base qui assure les services publics de proximité correspondant aux besoins quotidiens et spécifiques des citoyens.

Au Mali, le processus de décentralisation a démarré en 1991 et a été radical. En 1993, le pays a opté pour trois échelons de décentralisation : la commune, le cercle et la région. Suivant les dispositions de la loi du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales, la région est la collectivité de niveau supérieur et il lui est assigné une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire. Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. La commune est la collectivité territoriale de base. Ce pays compte plus de 700 communes, 49 cercles et 8 régions. La région et le cercle sont en outre des circonscriptions administratives créées dans la logique d'une déconcentration des services de l'État.

Ainsi, de façon générale, les processus de décentralisation en Afrique se caractérisent par la dévolution de pouvoirs, de compétences et de ressources à des collectivités territoriales qui s'accompagne d'une déconcentration progressive. Cependant, les rythmes de mise en œuvre de ce mode d'organisation institutionnelle sont très variés selon les pays. Chaque pays aurait le souci de tenir compte des réalités socio-économiques locales en vue de faire de la décentralisation un véritable catalyseur pour le développement économique et social. De ce fait, ces pays se trouvent à des phases variées de décentralisation quelle que soit la dimension considérée. Si dans presque tous les pays, la décentralisation politique est plus avancée par rapport aux autres aspects, quelques pays comme l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Kenya, l'Éthiopie et la Namibie ont un niveau de démocratisation locale relativement avancée, caractérisée par plusieurs paliers de gouvernements élus au niveau local à travers des élections directes et transparentes, avec des taux de participation élevés. Au plan fiscal, la

décentralisation accuse un retard important dans presque tous les pays. En effet, en dehors de l'Afrique du Sud, les autorités locales contrôlent moins de 10% des dépenses publiques dans les autres pays africains¹⁰. Dans les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), les recettes locales sont inférieures à 1% du PIB quel que soit le pays considéré¹¹. En matière de la responsabilité des collectivités locales à l'égard des populations, très peu de pays (l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Kenya et la Namibie) disposent d'institutions fonctionnant normalement et capables de garantir la reddition des comptes. Dans les pays comme la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso et le Nigeria, les mécanismes de responsabilité ont besoin d'être davantage développés en vue d'une meilleure prise en compte des intérêts des populations locales par les décideurs locaux.

Avec ces rythmes variés, le transfert des compétences reste encore partiel dans nombreux pays. Cependant, de façon générale, le processus de dévolution se fait dans les pays africains sur la base des principes de subsidiarité et de transfert concomitant aux collectivités locales des compétences et des ressources nécessaires à l'exercice normal des fonctions dévolues. Les compétences transférées aux collectivités locales recouvrent les domaines économique et social, de l'administration, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'éducation et de la santé. En matière de développement économique et de planification, les collectivités décentralisées sont chargées de l'élaboration et de l'exécution de leurs politiques de développement dans le respect des grandes orientations de l'Etat et avec l'appui des services de l'Etat. Elles ont donc la responsabilité d'entreprendre des actions publiques visant à améliorer les conditions de vie des populations locales. Aussi, des gouvernants, des partenaires au développement et des analystes du développement s'accordent-ils de plus en plus sur le fait que l'emploi de qualité constitue la solution durable à l'amélioration des conditions de vie des populations surtout dans les pays en développement. D'où l'intérêt de se questionner sur les enjeux des politiques locales de l'emploi et de la formation professionnelle dans le cadre de la décentralisation en Afrique subsaharienne.

2. *Décentralisation et politiques de l'emploi*

Avant d'aborder les enjeux des politiques locales de l'emploi en Afrique, cette sous-section confronte dans un premier point les avantages et inconvénients de la décentralisation notamment en termes de politiques économiques et sociales, afin de situer la problématique dans son contexte général.

a. Décentraliser pour plus d'efficacité économique et politique

Les approches analytiques sont celles qui manifestent la plus grande circonspection envers le processus de décentralisation¹². Elles soutiennent qu'au plan politique, la décentralisation est loin de promouvoir l'équité car elle tend à perpétuer les rapports de domination favorables aux élites centrales par le biais d'élites locales qui leur sont acquises. Par ailleurs, les élites locales, lorsqu'elles existent, manquent souvent de tout sens de l'intérêt général et sont insuffisamment préparées aux tâches de commandement, d'organisation et de gestion qui leur sont dévolues. La décentralisation contribuerait donc à générer des espaces laissés en friches par le désengagement de l'État, peu favorables à l'exercice démocratique du pouvoir et de certaines fonctions économiques ou administratives¹³. Aussi, stimulerait-elle le clientélisme politique au détriment du développement et de la démocratie locale en favorisant l'accès de la bourgeoisie locale aux fonctions électives locales¹⁴. Pour Ronsenbaum (1998), la décentralisation comporte également un risque d'irresponsabilité fiscale qui reste particulièrement élevé lorsque les autorités locales n'ont pas la responsabilité de collecter leurs propres recettes, mais profitent au contraire des ressources qui leur sont cédées par l'État sous forme de transferts. Par ailleurs, elle aurait une perspective beaucoup plus étroite en terme de politiques

¹⁰ Ndegwa [2002]

¹¹ Zerbo [2006]

¹² Siddiquee [1997]

¹³ Dubresson et al. [1993], Jacob [1998], Otayek [2003]

¹⁴ Otayek [2003]

publiques que celle du gouvernement. De ce fait, des efforts pour réaliser une politique d'intérêt général peuvent, délibérément ou non, être contrecarrés par les actions des autorités locales. Enfin, la décentralisation peut servir de façade pour permettre au gouvernement central d'éviter la responsabilité de fournir des services importants¹⁵.

A l'opposé, les approches normatives mettent en avant un certain nombre d'avantages. Au plan politique, les avantages indiqués sont liés au partage du pouvoir entre l'État central et les gouvernements locaux¹⁶. Le principal avantage de la décentralisation est qu'elle constitue un moyen de fragmenter et disperser le pouvoir politique, car il est important d'établir et de maintenir un système d'équilibre de contre-pouvoirs. Parmi les trois formes de décentralisation, la dévolution représente le meilleur moyen de réaliser un tel équilibre. En dispersant le pouvoir, il y a création d'indépendance et d'autonomie, permettant de réduire une concentration excessive du pouvoir et de l'autorité au niveau central¹⁷. Par ailleurs, la dévolution des pouvoirs favorise la création d'un espace civique supplémentaire et de nombreux terrains d'apprentissage pour le développement de compétences et de pratiques démocratiques et offre l'opportunité aux populations locales de définir et débattre des problèmes de leur territoire.

Au plan économique et social, la décentralisation permet plus d'options pour les citoyens concernant les services particuliers et l'adaptation de la diversité des attentes populaires. Un système centralisé offre des services uniformes à travers tout le territoire national sans tenir compte des besoins locaux spécifiques¹⁸; pourtant comme l'indique Bird [1980], il est important que les structures gouvernementales tiennent compte de la demande de biens et services publics des populations locales ainsi que des conditions d'allocation optimale dans leur offre de services. Ceci n'est véritablement possible que si des responsabilités sont transférées à l'échelle locale, permettant ainsi aux citoyens d'obtenir une plus grande gamme de choix de services selon les localités, favorisée par l'existence de politique diversifiée entre les localités et par la promotion de l'innovation¹⁹. Aussi, les différentes demandes pourraient-elles être mieux prises en compte dans l'offre de services publics dans un système décentralisé qui est en plus susceptible de promouvoir une allocation efficace de ses services. En outre, selon Hewitt [1991], la décentralisation permet de mieux répondre aux besoins des populations locales à travers la compétition, la proximité et la transparence qu'elle promeut et de combiner donc une certaine mesure d'uniformité avec la possibilité de faire des adaptations locales et d'être plus en résonance avec les besoins et les intérêts de la population. Plus le type de décentralisation est poussé, plus cet avantage est présent. Par ailleurs, elle donne un sentiment plus grand d'efficacité politique à l'ensemble des citoyens qui tendent, d'une manière générale, à réagir plus positivement à un gouvernement plus proche d'eux et plus tangible, même si les politiques poursuivies par le gouvernement ne sont pas les plus favorables aux individus concernés. Plus l'autorité est près du citoyen, plus ce dernier est en confiance, ce qui facilite notamment la perception fiscale.

En terme d'efficacité, la décentralisation contribuerait positivement à une production efficace des biens et services dans le secteur public et cela pour trois principales raisons : (i) sous la surveillance rapprochée des populations locales, les gouvernements locaux sont amenés à réduire considérablement les gaspillages dans la production de biens et services publics²⁰, (ii) la décentralisation favorise la maîtrise des coûts de production de certains biens et services publics au niveau local²¹ et la réduction des coûts d'information du fait de la réduction de distance et du nombre de liens entre l'administrateur et les administrés²², (iii) la décentralisation facilite l'accès à de nouvelles opportunités économiques au niveau local en liaison avec le fait que la diversification des biens et services entraîne une production moins chère que si elle se faisait au niveau individuel.

¹⁵ Otayek [2003], Ronsenbaum [1998]

¹⁶ Rosenbaum [1998], Wolman [1990]

¹⁷ Wolman [1990]

¹⁸ Heald [1983]

¹⁹ Rosenbaum [1998], Wolman [1990]

²⁰ Campbell [1991], Wolman [1990]

²¹ Hewitt [1991]

²² Helm et Smith [1987]

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités sociales, la dévotion des pouvoirs, des compétences et des ressources aux collectivités constitue un atout important aussi bien pour l'élaboration que pour la mise en œuvre de bonnes stratégies. En effet comme l'indique Rao [2000], une bonne stratégie de lutte contre la pauvreté comprend quatre éléments distincts, à savoir (i) l'identification des pauvres et les traits caractéristiques de la pauvreté, (ii) la compréhension de ses causes, (iii) la définition d'une suite de stratégies spécifiques visant à améliorer les conditions de vie des pauvres et (iv) la rentabilité de la mise en application des politiques sur le plan économique. A cet égard, dans un pays où les réalités socio-économiques diffèrent d'une localité à l'autre, un gouvernement local serait plus à même d'identifier les pauvres de sa localité, d'analyser les causes de la pauvreté et d'apporter les éléments de réponse les plus appropriés pour l'amélioration des conditions de vie des populations. La décentralisation augmente l'efficacité de la fourniture des services publics lorsque le pays comporte de variations significatives sur le plan des besoins et, ainsi, permet d'aboutir à des avantages pour le bien-être de la collectivité²³. En outre, l'amélioration des niveaux de vie et la réduction des inégalités nécessitent notamment des mesures qui augmentent directement les droits et le pouvoir de consommation des populations, ainsi que des mesures spécifiques susceptibles d'assurer plus d'opportunités ou de possibilités aux plus démunis. La dévotion des pouvoirs et des compétences aux collectivités locales est le type d'organisation institutionnelle qui permettrait une mise en œuvre efficace de telles mesures. En effet, la proximité des décideurs politiques des groupes cibles réduit les coûts de communication et de transaction dans l'identification des pauvres et permet de concevoir des politiques d'accroissement des capacités et de filet de sécurité sociale potentiellement viables²⁴.

De cette brève analyse, il ressort que les inconvénients de la décentralisation sont surtout liés aux insuffisances pouvant survenir dans sa mise en œuvre. Ainsi, lorsque ce processus évolue normalement dans un pays, les avantages finissent par dominer les inconvénients qui se réduisent avec les avancées enregistrées. Aussi, un processus de décentralisation avancé est-il généralement plus efficace au plan démocratique, économique et social qu'un système centralisé. Quels sont alors les avantages que les pays africains pourraient tirer d'une décentralisation des politiques de l'emploi ?

b. Enjeux des politiques locales de l'emploi en Afrique subsaharienne

Avec la dégradation continue des conditions de vie des populations au cours des deux dernières décennies, en dépit des progrès réalisés au plan macroéconomique dans de nombreux pays africains, un consensus se dégage sur le fait que les politiques macroéconomiques de demande de travail ne suffisent pas elles seules pour lutter contre le chômage et le sous-emploi. Il est également impératif d'agir sur l'offre de travail, d'appréhender les caractéristiques et les besoins des demandeurs d'emplois et de les rendre plus aptes à intégrer rapidement le marché du travail, car le chômage et le sous-emploi sont également dus à l'inadéquation entre le profil des demandeurs d'emplois et les attentes du marché du travail. Ainsi, outre la nécessité d'une forte croissance économique permettant d'accroître la demande de travail, le problème de l'emploi en Afrique se pose également en termes d'ajustement entre l'offre et la demande, nécessitant des réponses individualisées, plus aisées à mettre en œuvre au niveau local en s'appuyant sur le tissu des acteurs locaux.

Ainsi, il est de plus en plus admis qu'une approche stratégique de la promotion de l'emploi s'impose pour la création d'emplois de qualité et plus nombreux. Les initiatives locales paraissent désormais cruciales pour l'efficacité des politiques en faveur de l'emploi²⁵. L'adaptation des politiques de l'emploi aux conditions et besoins locaux, leur coordination avec les politiques économiques locales, la bonne participation des acteurs locaux et la gouvernance locale sont aussi indispensables que la coordination des initiatives nationales pour garantir le succès du déploiement des stratégies en faveur de l'emploi²⁶. Aussi, le développement de l'emploi local est-il une condition

²³ Oates [1999]

²⁴ Rao [2000]

²⁵ Denieul [1999], Azevedo [2003]

²⁶ Bonvin et Conter [2006].

nécessaire à la promotion du développement économique et social au niveau local, ainsi qu'à la gouvernance locale.

L'adaptation des politiques de l'emploi aux conditions et besoins locaux : les programmes du marché du travail sont plus efficaces s'ils tiennent compte des caractéristiques locales des groupes cibles et cherchent à faire correspondre des besoins du marché du travail. Pour ce faire, le niveau local s'avère l'échelon le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle²⁷. Les programmes de formation doivent par exemple répondre non seulement aux exigences de personnel qualifié des employeurs locaux, mais également s'adapter aux potentialités locales, ainsi qu'aux investissements et aux besoins à venir dans le cadre du processus de développement local. Dans les pays de l'Afrique subsaharienne où les besoins, les conditions et les potentialités économiques sont fondamentalement différents entre les régions d'une part, entre les zones urbaines et rurales d'autre part, l'adaptation des politiques actives de l'emploi au contexte local s'impose. Les économies urbaines africaines sont dominées par les secteurs secondaires et tertiaires, un taux de chômage relativement élevé, ainsi qu'une économie informelle caractérisée par un fort sous-emploi et de faibles capacités techniques et humaines ; tandis que les zones rurales sont dominées par le secteur agricole caractérisé par un sous-emploi, l'absence d'un marché du travail au sens classique²⁸ et un taux de chômage proche de zéro. Dans un pays comme le Burkina Faso, les conditions et les potentialités économiques des collectivités décentralisées sont fortement différentes. Ce pays est composé de collectivités urbaines disposant d'un tissu économique moderne relativement développé (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso), de collectivités urbaines dont le tissu économique moderne est quasi-absent (Kaya, Dédougou, Dori, etc.), des collectivités rurales à très faible capital humain et dominé par une agriculture de subsistance (des régions du Centre et du Nord), des collectivités rurales à fort potentiel agricole (des régions de l'Ouest et du Sud). Aussi, pour chacune de ces quatre catégories, chaque entité a-t-elle ces réalités propres notamment au plan des infrastructures économiques et sociales, de l'organisation et de la participation des acteurs locaux au processus de développement.

La coordination entre la politique de l'emploi et la politique économique et sociale : elle est indispensable compte tenu du caractère transversal des questions d'emploi et du fait que l'emploi joue à la fois une fonction économique en tant que facteur de production et une fonction sociale. Elle se justifie également par la nécessité d'améliorer l'employabilité des groupes de populations actives défavorisées et de faciliter leur réinsertion professionnelle pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Pour des pays où les territoires locaux ont le droit de disposer d'eux-mêmes, une bonne coordination de la politique de l'emploi avec les politiques économiques et sociales nécessite la prise en compte des préoccupations d'emplois dans les politiques de développement des collectivités décentralisées. La coordination des politiques du marché du travail avec les politiques économiques locales favorise le développement du secteur privé local en rendant l'environnement local plus propice à l'investissement privé dans la mesure où le travail est un facteur déterminant de tout processus de production. De ce fait, la coordination des politiques actives de l'emploi avec la politique économique locale permet de renforcer le pouvoir économique local, de limiter l'émigration des jeunes vers d'autres localités et de mobiliser l'ensemble des ressources humaines de la localité dans son processus de développement. Dans les collectivités rurales en Afrique subsaharienne, une meilleure coordination des politiques de l'emploi avec les politiques économiques et sociales locales permettrait de créer au niveau de ces zones rurales de nouvelles opportunités d'activités en amont et/ou en aval du secteur agricole et, ainsi, d'augmenter la productivité de ce secteur en rendant disponible un grand nombre de services indispensables à son développement et de réduire l'exode rural. Au Burkina Faso, l'initiative de la Commune de Ouagadougou dénommée « Brigade Verte » permettant d'employer dans le cadre l'assainissement de la ville plus de 1200 femmes issues de couches défavorisées, constitue un bon exemple de coordination entre politiques de l'emploi et programmes de développement local.

La participation des acteurs locaux : l'adaptation des politiques de l'emploi aux conditions locales et leur coordination avec les actions locales nécessite la participation de tous les acteurs

²⁷ Azevedo [2003]

²⁸ Les relations de travail sont régies par des logiques/contraintes familiales (membre de famille – Chef de famille) et non par des relations salariales classiques (employeur – employé).

locaux, notamment les représentants de la société civile, des milieux d'affaires, des administrations déconcentrées et décentralisées. Car, comme le souligne Greffe [2002], chacun de ces acteurs détient d'utiles informations sur les conditions et les besoins à l'échelle locale. Par ailleurs, en partant de l'hypothèse que l'emploi est un facteur déterminant des conditions de vie des populations, la prise en compte des préoccupations d'emploi dans les politiques de développement local est un facteur favorable à la participation de l'ensemble des populations. En effet, l'emploi est l'un des principaux moyens permettant de garantir la convergence des intérêts individuels vers l'intérêt général. Des autorités locales dont les politiques de développement n'intègrent pas les besoins de formation professionnelle, d'emplois et d'épanouissement de la jeunesse ont très peu de chance de pouvoir mobiliser cette catégorie de la population et de lui faire comprendre la nécessité de poursuivre l'intérêt général. Au contraire, dans une telle situation, les jeunes les plus dévalorisés ont généralement tendance à entreprendre des actions de démobilité de l'ensemble de la population locale et/ou à créer un environnement local peu attrayant (insécurité) et hostile à l'initiative privée en posant des actes à l'encontre de l'intérêt général (destructions et vols de biens publics et privés, agressions de personnes, etc.)²⁹. Aussi, la création de conditions favorables à la mobilisation des acteurs en Afrique s'avère cruciale quand on sait que la participation des populations africaines à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de développement est assez faible et constitue de ce fait l'un des principaux ingrédients faisant le plus souvent défaut dans le processus de développement.

La gouvernance locale comme facteur clé de l'efficacité des politiques de l'emploi : en raison de leur plus grande légitimité démocratique, ainsi que de leur indépendance et de leur plus grande connaissance du milieu local, les autorités locales sont plus indiquées pour jouer un rôle d'initiateurs et d'organiseurs des initiatives locales pour l'emploi. Ainsi, la gouvernance locale permet (i) d'identifier plus efficacement les groupes cibles et les besoins en terme d'amélioration de l'employabilité des populations, (ii) d'offrir efficacement les services de formation, d'orientation, d'intermédiation et de gouvernance sur le marché du travail et (iii) de mettre en œuvre les programmes d'emploi avec la plus grande efficacité. Cette efficacité dans l'identification des besoins, dans l'offre des services de l'emploi et l'exécution des projets et programmes d'emploi est favorisée d'une part, par la surveillance rapprochée des populations qui amène les autorités locales à optimiser la gestion des ressources et à maîtriser davantage les coûts et d'autre part, par la réduction des coûts de certains facteurs tel que le coût de l'information du fait de la proximité des services de l'emploi et des utilisateurs potentiels. Par ailleurs, lorsque les initiatives en faveur de l'emploi sont développées au niveau local, elles sont plus accessibles à un plus grand nombre de populations que lorsqu'elles sont menées au niveau central. Cela est d'autant plus important dans le contexte africain où l'essentiel des services de l'emploi sont fortement concentrés dans une ou deux villes du pays et où des régions n'ont pas encore accès aux technologies de l'information et de la communication.

Au regard de ces éléments, il vient que l'accompagnement des politiques nationales de l'emploi par les acteurs locaux se révèle très important pour des progrès significatifs non seulement en matière d'emploi décent, mais également pour le renforcement du processus de la décentralisation. Cet accompagnement ne peut être effectif et efficace que si chaque groupe d'acteurs joue pleinement son rôle dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques locales de l'emploi.

²⁹ Nombreuses sont les villes africaines qui ont vu l'insécurité s'accroître parallèlement avec la dégradation des conditions de vies. Aussi, les manifestations intervenues en 2008 dans des grandes villes de l'Afrique subsaharienne contre la vie chère, au cours desquelles des dégâts importants ont été causés aussi bien sur des biens publics que sur des biens privés, traduisent-elles assez bien cet état de fait. Par contre, le fait qu'une partie de la population défavorisée (des femmes) est employée dans le projet « Brigade verte » de la Commune de Ouagadougou pour le balayage manuel des rues de la ville, la majorité des populations sont sensibles à leur action et, par conséquent, tentent d'éviter dans la mesure du possible tout comportement pouvant nuire à la propreté des espaces nettoyés par ces femmes ; ce qui aurait été moins le cas si le nettoyage se faisait autrement.

3. Rôle des acteurs locaux dans la promotion de l'emploi

Comme précisé plus haut, les politiques locales doivent s'inscrire dans le cadre de référence des politiques nationales afin de favoriser une véritable synergie entre le niveau local et le niveau central dans leurs efforts respectifs de développement. Ainsi, les actions locales en faveur de l'emploi doivent être cohérentes avec les orientations nationales. Alors, pour mieux cerner le rôle de chaque catégorie d'acteurs, il serait nécessaire de donner un aperçu des nouvelles politiques de l'emploi en Afrique subsaharienne.

1. Nouvelles politiques de l'emploi en Afrique subsaharienne

Jusqu'au début des années 2000, l'emploi était considéré par une grande majorité d'analystes et de décideurs comme une simple résultante des politiques macroéconomiques. Cependant, cette conception de l'emploi a beaucoup évolué au cours de ces dernières années, même s'il existe encore de nombreux acteurs économiques qui n'accordent pas suffisamment d'attention aux questions d'emplois décents.

En rappel, dans les années 1950 et 1960, les analyses de la relation entre la croissance et la pauvreté étaient dominées, d'une part, par l'hypothèse selon laquelle les retombées positives de la croissance économique assurent automatiquement l'amélioration des conditions de vie des populations et, d'autre part, par l'hypothèse de Kuznets [1955] qui suppose que du fait des changements dans la structure économique, les inégalités tendent à augmenter dans les premières phases du développement pour baisser par la suite. Pour Lewis [1954, 1955], l'aggravation initiale des inégalités est due au fait que la croissance du secteur moderne va de pair avec l'accroissement de la part des revenus des capitalistes. En outre, les inégalités dans la répartition des revenus du travail s'aggravent pendant la première phase marquée par les débuts du passage d'un nombre relativement croissant de travailleurs à un niveau de salaire réel supérieur. Lorsque les emplois du secteur moderne finissent d'absorber tout l'excédent de l'offre, le travail devient alors un facteur de production rare. La demande de main d'œuvre, croissant à taux croissant, excède désormais l'offre et entraîne ainsi une élévation des salaires réels pour attirer la main d'œuvre en l'écartant des emplois marginaux. L'accroissement du niveau général des salaires qui en résulte entraîne non seulement la baisse des inégalités, mais aussi l'éradication de la pauvreté. Pour Kaldor [1956, 1978], pendant la première phase du développement économique, le montant des profits, défini par la différence entre la valeur du produit et les salaires de subsistance versés aux employés, détermine le volume maximal d'épargne intérieure qui limite le niveau d'investissement de l'économie. Dans la deuxième phase du système, les travailleurs, en refusant désormais les salaires de subsistance, déterminent par leur action des investissements additionnels qui n'auraient pas été engagés autrement. Ainsi, ils permettent l'accroissement de la demande effective qui entraîne la réalisation du plein emploi.

Avec cette pensée dominante, la bonne politique économique était donc celle visant à accélérer la croissance à travers des mesures volontaristes d'industrialisation permettant de passer plus rapidement les différentes étapes du développement. Cependant, dans les années 1970, des analystes du développement ont constaté que la croissance économique avait été inégale et sans effets du point de vue de l'amélioration du sort des plus démunis³⁰. Par conséquent, il s'est développé un nouveau courant de pensée qui a mis en avant le concept de « mal développement »³¹. Toutefois, au début des années 1980 avec l'accentuation de la crise de l'endettement au Sud, la dimension sociale et la réflexion critique sur la croissance ont laissé la place aux programmes d'ajustement structurel qui étaient dominés par des objectifs de rééquilibrages macro-économiques et de transformations micro-économiques en vue de créer un environnement favorable aux forces de marché. La mise en œuvre de ces programmes s'est accompagnée d'une dégradation généralisée des conditions de vie des populations dans les pays en développement qui, en retour, a remis les questions de pauvreté et des

³⁰ Fishlow et al. [1972], Perroux [1973], Chenery et al. [1974].

³¹ Lapeyre [2003].

inégalités au centre des analyses de développement. Alors au début des années 2000, la pauvreté a été placée au centre des politiques économiques et sociales, avec l'élaboration de Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) de première génération.

Ces DSRP de première génération se présentaient comme une autre variante des programmes d'ajustement structurel avec un objectif de lutte contre la pauvreté, mais n'ayant pas une approche globale de la pauvreté. L'accent est exclusivement mis sur les politiques macroéconomiques et les préoccupations d'emploi sont quasiment absentes dans ces premières stratégies de réduction de la pauvreté. Les nombreuses critiques formulées aussi bien par des acteurs de terrains que par des analystes du développement au cours de la première moitié des années 2000 ont contribué à améliorer considérablement le contenu des DSRP³². Ainsi, les documents de stratégies de réduction de la pauvreté de la seconde génération reconnaissent, d'une part, que l'emploi de qualité est le principal déterminant du bien-être des populations et, d'autre part, qu'il ne doit pas être considéré comme une simple résultante des politiques macroéconomiques, mais plutôt un objectif explicite de ces politiques et des autres politiques sectorielles. Alors, il est devenu nécessaire d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques nationales de l'emploi basées sur une vision transversale des questions d'emploi et impliquant l'ensemble des acteurs de la vie économique afin de pouvoir effectivement placer l'emploi au centre des politiques économiques et sociales tel que l'a recommandé le Sommet extraordinaire de l'Union Africaine en septembre 2004 à l'ensemble des pays membres.

A cet égard, les nouvelles politiques de promotion de l'emploi élaborées avec l'appui de partenaires techniques et financiers se distinguent fondamentalement des politiques antérieures et cela sur deux points essentiellement. Premièrement, ces nouvelles politiques de l'emploi admettent que les questions d'emploi sont transversales et, par conséquent, l'objectif d'emploi de qualité doit être intégré dans les politiques sectorielles de développement. Deuxièmement, la promotion de l'emploi cesse d'être considérée comme le domaine réservé du service public de l'emploi ; tous les acteurs des secteurs public et privé, ainsi que ceux de la société civile doivent désormais jouer un rôle déterminant.

En Afrique subsaharienne, ces nouvelles politiques de l'emploi sont généralement formulées autour de quatre grands objectifs stratégiques. Le premier groupe d'éléments stratégiques vise à renforcer le lien entre la promotion de l'emploi et les autres politiques nationales. Il s'agit de susciter une approche cohérente et active qui lie à la fois les politiques macroéconomiques, les politiques sectorielles, la lutte contre la pauvreté et les objectifs de la politique de promotion de l'emploi. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté, cadre de référence par excellence de toutes politiques de développement, est le cadre d'expression de ce lien qui doit être concrétisé et renforcé à l'occasion de ses travaux de formulation, de révision et d'opérationnalisation. Le second groupe d'éléments stratégiques a trait au renforcement de la création d'emploi. Plus précisément, il vise à élargir les opportunités en matière d'emploi à travers la promotion des activités privées créatrices d'emploi et le renforcement de l'action ciblée de promotion de l'emploi en faveur des groupes les plus vulnérables. Le troisième groupe d'éléments stratégiques est relatif à l'amélioration de l'employabilité des actifs à travers l'accroissement de l'offre de formation technique et professionnelle et l'amélioration de sa qualité en vue de doter l'économie nationale de compétences et de qualifications diversifiées correspondant à ses besoins. Le dernier groupe d'éléments stratégiques vise à améliorer la gouvernance du marché de travail en vue de promouvoir l'emploi décent.

Pour tenir compte du caractère transversal de l'emploi et assurer une meilleure implication de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre des politiques en faveur de l'emploi, le processus d'élaboration des nouvelles politiques de promotion de l'emploi tente d'être plus participatif en impliquant des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des syndicats de travailleurs et d'employeurs, ainsi que des organisations de la société civile. Cependant, à l'instar des autres politiques, ce processus participatif reste confronté à la faiblesse des capacités de certains acteurs, aux problèmes de représentativité des partenaires sociaux et de la société civile, ainsi qu'au déficit d'informations en matière d'emploi et de formation professionnelle. Par conséquent, l'on note dans la plupart des pays une très faible participation des collectivités décentralisées aux nouvelles politiques

³² Cling et al. [2002], Lautier [2002].

de promotion de l'emploi. Pourtant, comme montré plus haut, les acteurs locaux ont un grand rôle à jouer dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies de promotion de l'emploi. Pour chacun des grands axes stratégiques de la politique nationale, chaque groupe d'acteurs locaux a un rôle bien spécifique qui mérite d'être précisé dans le cadre de cette analyse.

2. Rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques

Dans cette analyse, nous entendons par acteurs locaux, tous les intervenants directs et indirects au niveau local, à savoir l'administration décentralisée, les services déconcentrés de l'Etat, le secteur privé local, la société civile, ainsi que les autres partenaires locaux. Compte tenu des objectifs de cette analyse, les services déconcentrés sont distingués en trois catégories qui sont : les services déconcentrés de l'emploi et de la formation professionnelle, l'administration déconcentrée du travail et les autres services déconcentrés de l'Etat.

La matrice ci-dessous définit les principaux rôles de chacun de ces acteurs locaux dans la promotion de l'emploi au niveau local. Les grands axes stratégiques de promotion de l'emploi retenus dans cette matrice sont la transposition à l'échelle locale des principaux objectifs stratégiques des nouvelles politiques nationales de l'emploi présentés dans la sous-section précédente. Une telle démarche permet d'assurer une plus grande cohérence entre la politique nationale et les initiatives locales et ainsi de renforcer la synergie entre les intervenants locaux, déconcentrés et centraux sur le marché local de l'emploi et de la formation professionnelle.

Selon cette matrice, les autorités locales sont les principaux initiateurs et organisateurs des actions de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle au niveau local. Elles doivent mobiliser et organiser les acteurs locaux afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques qui répondent aux aspirations du plus grand nombre de populations locales. De ce fait, pour une meilleure prise en compte de la problématique de l'emploi dans la politique de développement local, la création de cadres de concertation ou de coopération avec l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle constitue un préalable.

En outre, il est important que l'administration locale promeut un partenariat efficace avec le secteur privé afin que les employeurs adhèrent entièrement aux actions de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle. Ainsi, le secteur privé doit s'inscrire dans la dynamique de développement local et collaborer avec les autres acteurs locaux pour favoriser la mise en œuvre des programmes de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les associations et les organisations non gouvernementales intervenants dans la vie économique doivent surtout servir de courroie de transmission entre les populations à la base et les décideurs locaux afin, d'une part, de permettre aux autorités locales de disposer des informations fiables et, d'autre part, d'informer et de sensibiliser leur base sur les actions entreprises et d'assurer une bonne mobilisation/implication des populations pour l'atteinte des objectifs de développement local en général et de promotion de l'emploi en particulier.

Au regard de la faiblesse des capacités des élus et des fonctionnaires locaux, les services déconcentrés de l'emploi et de la formation professionnelle ont un grand rôle à jouer au niveau local. Ils ont la charge de former, de conseiller et d'assister les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de l'emploi et de la formation professionnelle. Par ailleurs, ils doivent servir d'intermédiaire entre les autorités centrales et les autorités locales pour le suivi et l'évaluation des politiques, la prise en charge des questions relevant du niveau central, la diffusion des orientations nationales et la vulgarisation des bonnes pratiques en matière d'emploi et de formation professionnelle. De la même manière, les autres services déconcentrés de l'Etat doivent accompagner les initiatives locales dans leurs domaines de compétences respectifs.

Matrice des rôles des principaux acteurs dans la promotion de l'emploi au niveau local

<p>Acteurs</p>	<p>Objectifs</p> <p>Renforcer le lien avec les politiques sectorielles locales</p>	<p>Renforcer la création d'emploi au niveau local</p>	<p>Améliorer l'employabilité des actifs locaux</p>	<p>Améliorer la gouvernance du marché du travail et promouvoir le travail décent au niveau local</p>
<p>Administration décentralisée</p>	<p>* Créer et promouvoir des cadres de coopération, de partenariat ou de concertation avec l'ensemble des acteurs locaux en vue de renforcer le lien entre la promotion de l'emploi et les politiques sectorielles locales ;</p> <p>* Assurer la prise en compte de la problématique de l'emploi dans la politique économique et sociale locale.</p>	<p>* Promouvoir un environnement local favorable aux activités privées ;</p> <p>* Identifier les opportunités locales ou les créneaux porteurs d'emplois ;</p> <p>* Informer, former et accompagner les promoteurs et les potentiels promoteurs de micro, petites et moyennes entreprises.</p>	<p>* Initier et organiser les actions locales visant à accroître l'offre de formation et/ou à l'adapter aux besoins locaux ;</p> <p>* Promouvoir avec le secteur privé local un partenariat dans le cadre de l'amélioration de l'employabilité des jeunes actifs</p> <p>* Identifier les besoins de formation et d'accompagnement des actifs locaux</p>	<p>* Initier des opérations de sensibilisation et d'information sur la gouvernance du marché du travail à l'endroit des employeurs et des travailleurs locaux ;</p> <p>* Mettre en place un système d'information local sur le marché du travail (offres d'emploi, opportunités d'activités, créneaux porteurs locaux)</p>
<p>Organisations locales de la société civile</p>	<p>* Veiller à la prise en compte des préoccupations d'emploies couches de populations dans la politique de développement local ;</p> <p>* Servir de courroie de transmission entre les populations à la base et les décideurs locaux pour une meilleure identification des besoins locaux et une mobilisation accrue pour l'atteinte des objectifs.</p>	<p>* Aider à l'identification des secteurs porteurs d'emploi en faisant remonter les informations fiables ;</p> <p>* Soutenir la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de création d'emplois notamment en faveur des groupes spécifiques</p>	<p>* Aider à l'identification des besoins de formation et d'accompagnement des actifs locaux en vue d'une meilleure adéquation entre formation et offre d'emplois ;</p> <p>* Accompagner et faciliter les actions visant à améliorer l'employabilité des actifs locaux sur la base de relations de partenariat avec l'administration décentralisée, les opérateurs de formation et le secteur privé.</p>	<p>* Favoriser la promotion du dialogue social au niveau local</p>
<p>Secteur privé local (employeurs, organisations et coopératives professionnelles)</p>	<p>* Assurer une meilleure prise en charge des préoccupations d'un secteur privé en vue de lever les obstacles à l'investissement local, au développement des entreprises et à la création d'emploi</p> <p>* S'inscrire dans la dynamique de développement local en accordant une grande importance à l'emploi local ;</p>	<p>* Adhérer pleinement aux objectifs locaux de création d'emploi en adoptant des méthodes de gestion et d'accumulation d'avantage favorables à l'emploi de qualité.</p> <p>* Favoriser la promotion de l'emploi à travers des relations de partenariats avec les autres acteurs locaux ;</p> <p>* Soutenir la création de nouvelles activités créatrices d'emploi.</p>	<p>* Accompagner l'identification des besoins de l'économie locale en vue d'une meilleure adéquation entre formation des actifs et besoins de l'économie.</p> <p>* Contribuer aux actions d'amélioration de l'employabilité des actifs en facilitant leur accès aux formations en entreprises et à l'apprentissage.</p> <p>* Promouvoir la formation continue en entreprise pour améliorer les compétences des travailleurs.</p>	<p>* Promouvoir le dialogue social et un cadre de travail moins risqué et favorable à l'emploi productif.</p> <p>* Accompagner la mise en place d'un système d'information en vue d'une transparence sur le marché du travail local ;</p> <p>* Promouvoir le travail décent à travers le respect de la législation du travail, ainsi que la promotion de l'investissement intensif et d'un management rigoureux des entreprises</p>

Objectifs	Renforcer le lien avec les politiques sectorielles locales	Renforcer la création d'emploi au niveau local	Améliorer l'employabilité des actifs locaux	Améliorer la gouvernance du marché du travail et promouvoir le travail décent au niveau local
Acteurs	* Apporter une assistance technique pour une meilleure prise en charge des questions locales d'emploi dans les politiques économiques et sociales locales ; * Servir d'intermédiaire entre le niveau central et l'échelon local pour la diffusion des orientations nationales, le suivi et l'évaluation des politiques, la vulgarisation des bonnes pratiques et la prise en charge des questions relevant des autorités nationales.	* Accompagner l'administration décentralisée dans l'organisation et le financement des initiatives locales à l'aide notamment du dispositif national de promotion de l'emploi; * Appuyer/orienter les actions locales de formation à l'aide du dispositif de formation professionnelle et d'apprentissage existant au niveau national	* Accompagner l'identification des besoins de formation au niveau local ; * Appuyer les actions locales d'amélioration de l'employabilité à l'aide des instruments techniques et financiers prévus en la matière; * Orienter et conseiller les autres acteurs locaux dans le cadre du renforcement des compétences des actifs locaux	* Organiser, renforcer et élargir les systèmes d'intermédiation et d'information sur le marché du travail permettant de satisfaire le niveau local; * Appuyer la mise en place d'un système local d'information sur le marché du travail local ; * Servir de relais entre la collectivité locale et le niveau national en matière d'information sur le marché du travail.
Administration déconcentrée du travail	* Accompagner les acteurs locaux pour assurer une meilleure prise en charge des questions de travail (législation de travail, sécurité et santé au travail, dialogue social, etc.) dans les politiques locales.			* Veiller à une bonne application de la législation du travail au niveau local ; * Promouvoir le dialogue social ; * Informer/sensibiliser les acteurs locaux sur la législation du travail, les risques professionnels et le dialogue social.
Autres services déconcentrés et autres partenaires locaux	* Assurer un appui technique au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politique locale de l'emploi pour une meilleure prise en compte des préoccupations des autres secteurs de développement.	* Accompagner l'administration décentralisée pour la promotion des activités créatrices d'emploi dans les domaines de compétence respectifs.	* Accompagner les acteurs locaux dans le renforcement des capacités humaines dans les domaines de compétence respectifs	* Aider à la prise en compte des préoccupations locales en matière de travail décent dans les autres politiques sectorielles.

4. Conclusion

Selon cette analyse, la mise en œuvre de politiques locales de promotion de l'emploi dans le cadre de la décentralisation en Afrique subsaharienne s'avère non seulement très importante pour le succès des politiques nationales de l'emploi, mais également pour le renforcement du processus de la décentralisation lui-même. D'une part, la prise en compte des politiques de l'emploi dans le cadre de la décentralisation permet de mieux identifier les besoins d'emploi et de formation de l'ensemble de l'économie nationale et d'apporter les réponses les plus appropriées. D'autre part, la prise en compte des questions d'emploi dans les politiques économiques locales favorise (i) l'adéquation entre les besoins de l'économie et les compétences locales pour un développement économique local plus soutenu, (ii) la convergence entre les objectifs de développement local et les intérêts individuels des populations, et accroît ainsi la mobilisation de ces dernières dans le processus de développement local.

De ce fait, il est important que les autorités centrales en charge des politiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle assurent une bonne diffusion de celles-ci au niveau local afin de permettre à l'ensemble des acteurs locaux de s'en approprier pour jouer efficacement leur rôle dans la promotion de l'emploi. Ces actions de formation et d'information sur la politique nationale doivent surtout s'adresser en priorité aux élus et aux fonctionnaires de l'administration décentralisée qui sont les initiateurs et les organisateurs des initiatives locales, ainsi qu'aux services déconcentrés intervenants dans les secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle qui doivent accompagner, orienter et assister les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de l'emploi et servir d'intermédiaire entre le niveau central et le niveau local. Par ailleurs, les leaders des organisations professionnelles, des associations et des organisations non gouvernementales locales méritent également d'être bien informés sur les orientations de la politique nationale et sur les actions entreprises au niveau local en matière d'emploi et de formation pour leur permettre de jouer leur rôle de courroie de transmission entre les populations à la base et les décideurs locaux.

Références bibliographiques

- AZEVEDO, R. 1999. *Vers une meilleure coordination entre la politique régionale et la politique de l'emploi*. European forum on local level and employment, Rhodes.
- BIRD, R. 1980. « Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services ». Australian *National University Research Monographs n°30*, Canberra.
- BIRD, R. 1993. « Threading the Fiscal Labyrinth : some issues in Fiscal Decentralization ». *National Tax Journal*, vol. 46.
- BIRD, R. et VAILLANCOURT, F. 1998. « Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation ». *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, vol. 74(3).
- BOLDESON, H. & MABBETT, D. 1998. « Devolved social security systems : Principal-agent versus multi-level governance ». *Journat of Public Policy*, vol. 18. Cambridge University Press
- BONVIN, J.-M. & CONTER, B. 2006. *Les politiques locales de l'emploi, reflet des nouvelles logiques d'interventions publiques*. Colloque International sur «Etat et Régulation sociale ». Centre d'Economie de la Sorbonne. Paris.
- CAMPBELL, T. 1991. *Decentralisation to Local Government in LAC : National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Programme, Report n°5, World Bank, Washington, D.C.
- CHEEMA, G.,S. & AL. 1983. *Decentralisation in Developing Countries : A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers n°581, Management and Development Series, n°8, The World Bank, Washington, D.C.
- CHENERY, H. B. & AL. 1974. *Redistribution with Growth*. Oxford University Press.
- DELCAAMP, A. 1995. « Les problèmes de la décentralisation dans les pays européens ». *Revue française d'administration*, vol. 11 (4).
- DENIEUIL, P.-N. 1999. *Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial*. Analyse et synthèse bibliographique en echo au séminaire de Tanger. Bureau International du Travail, Genève.
- DUBRESSON, A. & AL. 1993. *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*. Paris, Karthala.
- FISHLOW, A. & AL. 1972. *Rich and Poor Nations in the World Economy*. New York, Mac Graw-Hill.
- GAUTHIER, I. & VAILLANCOURT, F. 2002. *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*. CRDE Université de Montréal.
- GREFFE, X. 2002. *Le développement local*. Editions de l'Aube, Paris, France.
- HEALD, D. 1983. *Public Expenditure*. Martin Robertson & Company Ltd., Oxford.
- HELM, D. & SMITH, J. 1987. « The Assessment : Decentralisation and the Economics of Local Government. » *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3(2).
- HEWITT, D., P. 1991. *Transfers to Local Governments*, in Chu, K. & Hemmings, R. (dir).1991. *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries*. FMI, Washington, D.C.
- JACOB, J.-P. 1998. « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain ». *Politique africaine n° 71*.
- KABORE, R. & ZERBO, A. 2007. *Analyse comparative de la Politique nationale de l'emploi (PNE) et du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Burkina Faso*. MJE, MEF et BIT, Ouagadougou, Burkina Faso.
- KALDOR, N. 1956. *Alternative Theories of Distribution*. RES, Cambridge.
- KALDOR, N. 1978. *Further Essays Economic Theory*, Duckworth.
- KUZNETS 1955. « Economic Growth and Income Inequality ». *American Economic Review*, vol. 45(1).

- LAPEYRE, P. 2003, *Regard critique sur la relation entre libéralisme, croissance et pauvreté*. Institut d'études du développement. Université Catholique de Louvain.
- LAUTIER, B. 2002. *Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté*. Université de Paris I. <http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/ID0118b.pdf>
- LEWIS, W., A. 1954. « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22.
- LEWIS, W., A. 1955. *The Theory of economic growth*. London. Allen and Unwin.
- MJE, 2008. *Politique nationale de l'emploi*, Ouagadougou, Burkina Faso, mars 2008.
- MOKATE, R. 1999. « Local Government as a Catalyst for Poverty Alleviation : A Policy Analysis Approach » ; *Journal of Public Administration*, vol. 34(3).
- NDEGWA, N. S. 2002. *Enquête sur la décentralisation en Afrique : vue d'ensemble*. Documente de travail N°42, BANQUE MONDIALE – RÉGION AFRIQUE, WASHINGTON.
- OATES, W., E. 1999. « An essay on fiscal federalism ». *Journal of Economic Literature*, vol. 37, p. 1120-1149.
- OTAYEK, R. ; 2003. « Décentralisation et acteurs locaux ». *Perspectives Sud*.
- PERROUX, F. 1973. « Trois outils d'analyse pour le sous-développement ». *ISMEA*, n°1.
- RAO, M.G. 1996. *India : Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy*. Document présenté à la conférence « Fiscal Decentralization in Developing Countries », Montréal.
- RAO, M.G. 2000. *Réduction de la pauvreté par la décentralisation fiscale*. Programme sur les relations intergouvernementales et la gestion financière locale, Institut de la Banque Mondiale.
- ROSENBAUM, A. 1998. « Gouvernance et décentralisation leçons de l'expérience ». *Revue française d'administration publique*, n° 88.
- SIDDIQUEE, N. A. 1997. « Théories de la décentralisation de l'Etat ». *Alternative Sud*, vol. 4(3).
- UNION AFRICAINE 2004. *Déclaration sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté*. Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, 3 au 9 septembre 2004, Ouagadougou, Burkina Faso.
- WOLMAN, H. 1990. *Decentralisation : What It Is and Why We Should Care*, in Bennett, R.J. (ed.) *Decentralisation, Local Government and Markets towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford.
- ZERBO, A. 2006. *Stratégies de lutte contre la pauvreté et politiques de développement local au Sud du Sahara : cas du Burkina Faso*. Thèse de Doctorat ès Sciences Economiques. Université Montesquieu-Bordeaux IV, mars 2006.
- ZERBO, A. 2008. « La portée des politiques locales du marché du travail en Afrique ». *Regard sur le marché du travail et de l'emploi n°04*. Bureau d'études pour l'emploi et le développement économique, Ouagadougou, Burkina Faso.