

*(iii) Amélioration du cadre légal et institutionnel de l'emploi.*

Selon la PNE, aucune promotion de l'emploi décent ne peut être réalisée si l'environnement juridique et institutionnel ne la favorise pas. Pour se faire, le PNSE entend poursuivre les 2 objectifs immédiats suivants :

- ⇒ Renforcer la législation du travail en faveur de la promotion de l'emploi décent
- ⇒ Renforcer la gouvernance de l'emploi

Le tableau illustrant le cadre logique du PNSE est présenté en annexe<sup>32</sup>

c- la Haute Intensité de Main d'œuvre

1-Présentation

Des controverses subsistent quant à l'utilisation des termes HIMO selon différentes littératures. Déjà dans leur définition, les programmes de travaux publics fournissent *des emplois à courte durée à des salaires bas* pour des travailleurs qualifiés et non-qualifiés dans les projets *à haute intensité de main-d'œuvre* tels que la construction de route et la réhabilitation des infrastructures d'irrigation, le reboisement et la conservation de sol, et octroient des revenus minimum aux pauvres en permettant aux chômeurs d'intégrer le marché de travail<sup>33</sup>. Cette terminologie a été globalement adoptés par l'équipe la Banque Mondiale et au sens strict du terme incluent les travaux présentant un important coût de la main d'œuvre et ont comme objectifs de faire un transfert rapide des revenus aux travailleurs<sup>34</sup>. Dans la pratique, cette définition a été élargie à des travaux publics, certes à haute intensité de main-d'œuvre, mais avec d'autres objectifs, une durée plus longue et avec d'autres mode de paiement (en vivres par exemple).

D' après cela, les projets à Haute Intensité de Main d'œuvre sont favorables pour la population active malgache. l' HIMO n'est pas une politique de lutte contre le chômage proprement dite,elle se situe aussi dans la réalisation de la PNE

---

<sup>32</sup> Annexe 4

<sup>33</sup> « *Systemic Shocks and Social Protection : Role and Effectiveness of Public Works Programs* », Kalanidhbi Subbarao, Social Protection Unit, Banque Mondiale, Janvier 2003

<sup>34</sup> « *Safety Net Programs in Madagascar: Strategic Issues and Options* », Julia Rachel Ravelosoa et Roger Key, Banque Mondiale, juin 2004

## 2-Les projets HIMO à Madagascar

La HIMO est souvent utilisé dans le cadre de

- ⇒ Construction et/ou réhabilitation des infrastructures de base (canaux d'irrigation, barrage micro-hydraulique, pistes, ruelles, ...),
- ⇒ Assainissement (nettoyage des rues ou des pistes, ramassage des ordures, curage des canaux d'évacuation ou d'irrigation, ...)
- ⇒ Protection de l'environnement (plantation d'arbres ou reboisement, fixation des dunes,...)

**La création d'emplois temporaires** constitue l'un des objectifs des travaux HIMO quelques soit la période ou les zones d'intervention de ces travaux. Pour réaliser cette création d'emploi, l'Etat Malgache coopère avec des ONG et des agencestel que FID, ONN

Regardons par la suite les objectifs de ces agences et leurs zones d'intervention à Madagascar

**Tableau 4** : les objectifs principaux des projets HIMO selon les Agences

Agence	Objectifs principaux	Zones d'intervention
FID	<ul style="list-style-type: none"><li>- Procurer des revenus et moyens de subsistance contre travail aux personnes les plus démunies qui ont été victimes de catastrophes ou autres chocs</li><li>- Améliorer les conditions de vie et de l'environnement pour les populations par le financement de la réalisation des travaux HIMO</li></ul>	22 Régions (mais plus particulièrement dans les Régions Anosy, Androy, SAVA, DIANA, Analanjanorofo et Atsinanana )
ONN	<ul style="list-style-type: none"><li>- Améliorer la qualité de vie des ménages vulnérables surtout alimentaire grâce à la création d'emplois</li><li>- Améliorer la production de la communauté par la création et/ou la réhabilitation des infrastructures hydro agricoles</li><li>- Atténuer les impacts des catastrophes sur la production, sur les stocks de récoltes et sur la nutrition grâce à la création d'emplois</li></ul>	22 Régions

Agences	Objectifs principaux ( suite)	Régions
BIT (HIMO Communal)	Créer des emplois temporaires - Construire et/ou réhabiliter les pistes, les canaux d'irrigation, les écoles, les voiries urbaines, les toilettes publiques et les puits - Renforcer les capacités des techniciens communaux et des associations de quartiers dans les domaines de la construction et l'entretien d'infrastructures économiques et sociales - Renforcer les capacités des opérateurs de la Région Anosy dans les domaines de la conception, au suivi, contrôle et l'exécution des travaux de construction/réhabilitation d'infrastructures économiques et sociales	8 Communes de la Région Anosy
PAM	- Améliorer la capacité des communautés les plus vulnérables à faire face aux catastrophes et de subvenir à leurs besoins alimentaires essentiels, - Créer et gérer des actifs de développement et de protection de l'environnement	Régions Androy, Anosy, AtsimoAtsinanana et AtsimoAndrefana
CRS	Créer des activités complémentaires et rémunératrices dans le monde rural - Restaurer les infrastructures de base. - Atténuer les problèmes des sinistrés des calamités - Renforcer les capacités	Régions choisies selon les besoins évoqués lors des réunions des intervenants en GRC

*Source : FID, BIT, ONN, PAM, CRS,*

### **2.2.3 Evaluations de ces actions**

#### **A- le PNE et le PNSE<sup>35</sup>**

Ces programmes ont été mis en œuvres vers le début de l'année 2007 et ont dû prendre fin à la fin de l'année 2011, n'ayant pas pu être achevé à cause du manque de financement dû de la crise de 2009. Quand bien même certains projets ont été réalisés comme

<sup>35</sup> Ces informations ont été recueillies sur la base d'un interview avec le chef de service des informations et du marché de travail de la ministère de la fonction publique

### a-les réalisations

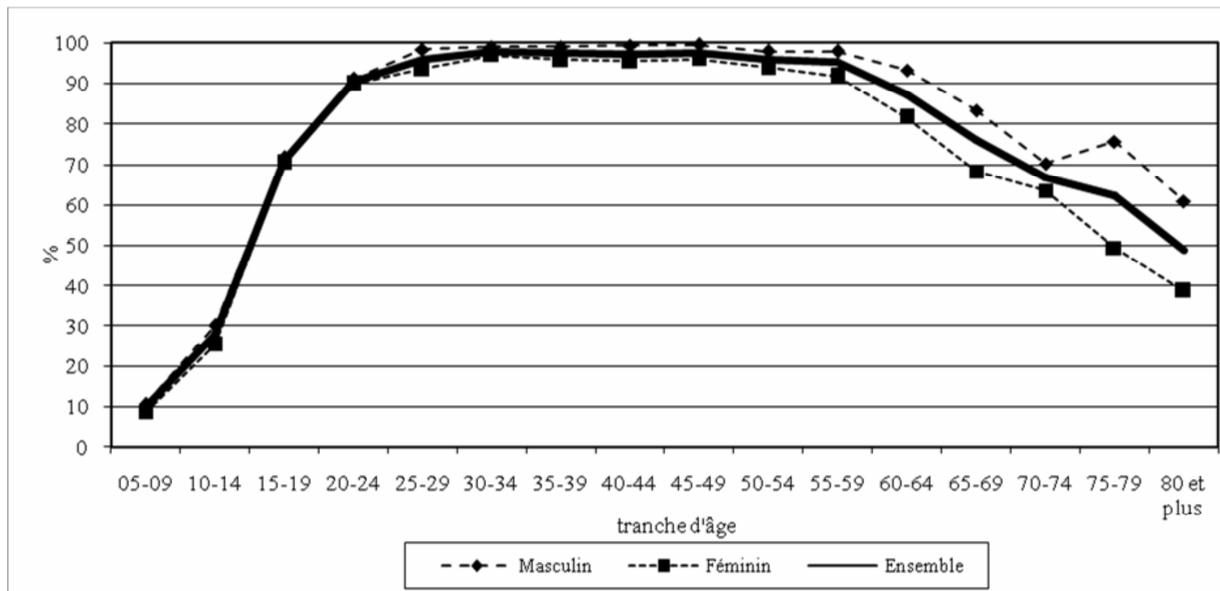
- ⇒ La mise en place du CNPRP : comité nationale de suivi de la politique d'emploi et de la réduction de la pauvreté
- ⇒ La mise en place de l'OMEF : observatoire Malgache de l'emploi et de la formation professionnelle et continue
- ⇒ La réalisation d'un centre de formation HIMO à Antsirabe
- ⇒ La promotion des PME ou PMI dans plusieurs régions de l'île comme à Alaotra Mangoro, Haute Matsiatra, Diana, Boeny où après observation, l'Etat avec l'aide du PNUD a pu développer la culture de géranium et son exploitation en vue de produire de l'huile essentielle
- ⇒ La libéralisation des placements par la mise en place du décret 2005/396 portant sur l'octroie d'agrément de bureau de placement privé
- ⇒ L'octroie d'agrément de bureau de placement privé a permis à des centaines de Malgache de trouver de l'emploi à l'étranger, notamment en Koweït, Liban

Même si ces programmes ont réalisé ces projets, beaucoup de raison nous emmène à dire qu'ils n'étaient pas aussi efficaces.

### b-critiques

En dépit des efforts menés par les gouvernants malgaches à travers la Politique Nationale de l'Emploi sur l'accès au marché de travail pour les jeunes, ce sont ces derniers qui sont les plus victimes du chômage de nos jours.

Son objectif qui est d'améliorer le cadre social du travail, n'est pas aussi atteint. En effet, les femmes sont plus victimes du phénomène de chômage que les hommes : elles ont plus de difficulté à s'insérer sur le marché du travail à cause de l'existence de discrimination et l'inexistence d'une politique d'emploi favorisant l'égalité de chance sur l'accès à l'emploi ; le graphique suivant montre la tendance à Madagascar selon quoi, le taux d'activité chez les hommes sont nettement supérieure à celui des femmes



Graphique 5 : Taux d'activité selon le genre et selon l'âge

Source: INSTAT/DSM/EPM2010

De plus, le programme souffrait d'un grand problème de leadership dans son pilotage malgré la structure bien définie présentée dans les documents relatant la PNSE.

Ensuite la réalisation de ce programme était marquée par un manque de suivi, et d'évaluation d'où l'inexistence de données statistiques à son sujet

Enfin le programme n'a pas pu réaliser un de ces objectifs jugés primordial la mise en place d'un réseau national de l'information sur l'emploi, plateforme où offreurs et demandeurs de travail pouvaient se rencontrer

Par ailleurs, si l'un des objectifs de la PNE est la lutte contre le travail des enfants en les intégrant dans le système éducatif dans le but d'éviter leur entrée précoce sur le marché du travail, l'état actuel de pauvreté du pays n'a fait que pousser bon nombre d'enfants dans le travail forcé. Selon une étude publiée récemment par le Bureau international du travail (BIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Institut national des statistiques de Madagascar (INSTAT), presque deux millions d'enfants de moins de 15 ans vont travailler tous les jours au lieu d'aller à l'école<sup>36</sup>.

<sup>36</sup>Données extraites du site [www.ipsnouvelles.be/news.php?idnews=10462](http://www.ipsnouvelles.be/news.php?idnews=10462).

## **B- la Haute intensité de main d'œuvre**

Les projets de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) sont devenus plus populaires ces dernières années à Madagascar. L'objectif de ces programmes a été de fournir un support de revenu aux pauvres dans les périodes critiques telles après les catastrophes naturelles et de répondre au déficit saisonnier de l'emploi pendant la période de soudure et aussi d'améliorer les infrastructures locales. Ils sont donc d'une grande aide à la population pauvre et beaucoup de projets ont été réalisés

Mais on a pu observer quelques failles dans la réalisation de ces projets de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre ou HIMO comme

- ⇒ Suivi et évaluation inadéquat des résultats et de l'efficacité;
- ⇒ Manque de coordination de la politique de protection sociale face à la multitude d'acteurs;
- ⇒ Insuffisance des ressources publiques pour la protection sociale et le lien avec le financement des bailleurs de fonds;
- ⇒ Manque de financement mobilisé réduisant la pérennité des programmes;
- ⇒ Difficulté de gestion et faiblesse de la capacité;
- ⇒ Insuffisance des programmes relativement aux risques et vulnérabilités auxquels ils s'adressent;
- ⇒ Difficulté dans le ciblage des zones d'intervention et des bénéficiaires dans les zones d'intervention;
- ⇒ Approche peu claire sur les salaires appliqués dans les projets HIMO de telle sorte que certains bénéficiaires prévus sont exclus.

En dépit de leur grande portée potentielle, les projets de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre montrent une limite considérable dans le contexte malgache. Ceux-ci incluent le ciblage inefficace, la faiblesse du suivi et évaluation, manque de coordination des projets HIMO mis en œuvre par différents agences.

Force est de constater que le chômage n'a pas diminué à Madagascar, au contraire son taux n'a cessé d'augmenter d'année en année et cela malgré les efforts que l'Etat affirmait avoir fourni. Le sous-emploi massif frappe encore bon nombre d'actifs à Madagascar et notre marché du travail est de plus en plus submergé par le secteur informel. On peut dire alors que

jusqu'ici les politiques et actions mises en œuvre par l'Etat pour résorber le chômage à Madagascar ne sont guère efficaces

## **C- Comparaison avec la politique de l'emploi en France**

### a-Description

La politique de l'emploi en France se décompose en politique en politique passive et politique active

#### 1- Les politiques passives

Ces politiques ont d'abord pour but - d'accompagner socialement le chômage en l'indemnisant; les allocations chômage représentent 52% des dépenses prévues pour l'emploi en 2005. Ces indemnisation sont faites dans le but d'inciter les chômeurs à arbitrer en faveur d'un emploi plutôt qu'opter pour des minimas sociaux

Leur second objectif consiste à- réduire l'offre de travail par le biais des préretraites, l'encouragement des femmes à rester au foyer ou des immigrants à quitter leur pays d'accueil.

#### 2- Les politiques actives

Elles agissent à la fois sur l'offre et la demande de travail

-l'amélioration de l'offre de travail se fait à travers la formation professionnelle (afin de permettre aux salariés de retrouver un niveau de qualification correspondant aux attentes des employeurs), l'information, le conseil, l'aide à la recherche d'emploi.

-Ces politiques agissent aussi sur la demande de travail par le jeu des subventions aux entreprises en difficulté, la création d'emplois publics aidés, les exonérations de charges sociales ou fiscales aux entreprises créatrices d'emplois.

Les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi prennent la forme d'aides à l'emploi, de stages de **formation professionnelle** ou de **mesures de retrait d'activité** anticipé. De nouvelles forme de contrat ont été mises en place en 2005 avec la loi de programmation pour la cohésion sociale, les contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé ont été remplacés par : -les contrats d'avenir : contrats à durée déterminée et à temps partiels destinés aux allocataires de minima sociaux ; ainsi que -les contrats d'accompagnement dans l'emploi : contrats à durée déterminée destinés à faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi et rencontrant des difficultés particulière pour en trouver .

### b-évaluation et comparaison

-Par rapport à notre politique national de l'emploi, vue les statistiques et les résultats celle de la France est plus efficient. En effet durant l'application de cette politique, en 2009, plus de 1 874 000 personnes sont entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi, soit une hausse de 10 % par rapport à 2008. Le nombre de bénéficiaires présents fin 2009 est en légère augmentation par rapport à fin 2008 pour s'établir à 1 968 000. Alors que notre taux de chômage ne cesse d'augmenter que ce soit avant ou après la crise.

- Toutefois cette politique a ces revers. Les mesures d'indemnisation du chômage sont de plus en plus accusées de désinciter les chômeurs à rechercher une activité génératrice de revenu. La réduction des charges sociales, si elle n'est pas compensée par un nombre croissant d'embauches ou une fiscalisation des recettes de la protection sociale, se traduit par une baisse des prestations sociales. De plus, les stratégies qui favorisent les moins qualifiés, vont nuire à la productivité, donc à la compétitivité et à terme à l'emploi global.

### **2.2.4 Les solutions pour résorber le chômage à Madagascar**

En plus de l'élaboration d'un programme de lutte réalisable effectivement à Madagascar, voici quelques propositions pour améliorer la situation de l'emploi à Madagascar

#### **A- Du côté de l'offre de travail**

##### a. La diminution du nombre des actifs

Cette mesure va consister à écarter du marché du travail le plus de personnes possible pour que d'autre puisse y accéder et ceci en :

-en favorisant l'allongement de la scolarité, ce qui permettra d'élever en outre le niveau moyen de qualification de la main-d'œuvre (en effet, si l'on considère que les diplômes sont un facteur important favorisant la lutte contre le chômage, la formation des actifs devient primordiale dans le traitement du chômage). Cette solution peut ne pas être efficace pour lutter contre le chômage à Madagascar si on tient compte du fait que ce sont les jeunes diplômés qui y sont les plus touchés.

On pourrait aussi diminuer le nombre d'actif en abaissant l'âge de départ à la retraite ou en encourageant les départs anticipés à la retraite (les postes ainsi libérés peuvent être proposés aux demandeurs d'emploi)

#### b-Amélioration de la qualité de l'offre

Ceci pourrait se faire en augmentant les budgets de l'Etat dans l'Education et la Recherche. L'Etat doit surtout miser sur l'enseignement technique et professionnel. Ainsi on pourrait améliorer les qualifications des offreurs et leurs adaptations vis-à-vis du monde de l'emploi.

#### **B-du côté de demandeur de travail**

-Donner les moyens aux PME et TPE (Très Petites Entreprises), celles qui créent le plus d'emplois, à en créer justement de plus en plus en baissant leurs charges.

-Favoriser davantage la création d'entreprises par le soutien financier de l'Etat à tous ceux qui veulent en créer une. Encourager dans ce cadre la création de coopératives.

#### **C- Les autres solutions**

-Création de réseaux ou offreurs et demandeurs pourraient se rencontrer

En effet, pour l'immense majorité des chômeurs, la recherche d'emploi s'effectue sur une base individuelle, soit en prospectant directement auprès des employeurs (24,8 %)<sup>37</sup>, soit à travers la mobilisation du réseau des solidarités familiales (57 %). Le recours aux annonces des médias (journaux, radios, réseaux sociaux sur internet etc.) constitue le deuxième mode de recherche d'emploi (10,5 %). Moins de 1 % des chômeurs font des démarches auprès des agences de placement publiques ou privées (0,6 %). Les faibles taux d'inscription des chômeurs dans les services de placement (2,5 % pour les agences publiques et 5,9 % pour les agences privées) s'expliquent principalement par la méconnaissance de ces institutions par les chômeurs. Un sérieux effort doit donc être consenti par les autorités pour appuyer les chômeurs, notamment en matière d'informations et de communication : faciliter les démarches de recherche d'emplois, mettre en relation les offres d'emplois non satisfaites.

- améliorer la législation sur le travail, notamment en termes de contrat de travail

---

<sup>37</sup> INSTAT, « enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel », tome 1 Nov. 2012

Le contrat à durée indéterminée, le contrat à durée déterminée, le contrat à l'essai, le contrat de sous-traitance, et le contrat à temps partiel qui existent bel et bien dans la législation Malgache, mais ces contrats défavorisent les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Madagascar devrait mettre en place des contrats qui aideraient à la formation des jeunes qui sont souvent jugés, pas opérationnels à cause de leurs manques d'expériences. Voici deux sortes de contrat, déjà adoptées en France qui seraient fort adaptés à notre situation

- Le contrat d'apprentissage est généralement réservé aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, même si des dérogations peuvent être accordées. Contrat de type particulier, il est conclu par écrit pour une durée déterminée entre un apprenti (ou son représentant légal si l'apprenti est mineur) et un employeur.

L'objectif d'un tel contrat est de permettre à un jeune d'acquérir une formation professionnelle complète, sanctionnée par un diplôme ou un titre professionnel.

- Le Contrat Unique d'Insertion, son objectif est de favoriser l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés pour accéder à l'emploi.