

Milieu	Administration publique	Entreprises formelles	entreprises informelles hors agriculture	Entreprise informelles agricoles	Entreprises associatives	total
Urbain (%)	6.3	11.2	36.7	44.6	1.2	100
Rural(%)	1.6	1.9	13.1	83.0	0.4	100

Source : INSTAT / DSM - PNUD -BIT IRD/ DIAL - ENEMPSI 2012

Cet état de lieu du marché de travail depuis ces quelques années précédentes nous ont permis de voir que le chômage est un mal économique auquel Madagascar n'a pas pu s'échapper bien avant la crise. Peut- on alors dire que cette dernière est sans conséquence sur notre vie économique et notamment sur le domaine de l'emploi ? Pour infirmer ou aussi confirmer cela, voyons les impacts de cette crise sur l'économie malgache.

2.1.2- Conséquences de la crise de 2009 sur l'économie malgache

Dans la période 2008-2011, les emplois qui sont détruits, se traduisant par le licenciement, le chômage technique ou conjoncturel, la réduction des salaires et du temps de travail atteignant près de 30% des emplois formels. De plus, la crise a lourdement pesé sur les industries, les services et les infrastructures à Madagascar. 284.133 emplois, soit 84.7% des emplois détruits, concernent ces branches. Le tourisme, les mines, l'artisanat et la pêche sont autant de branches ayant connu plus une baisse significative d'activités qu'une disparition réelle d'emplois. Globalement, près de 80% des entreprises, toutes branches confondues, ont vu leurs activités réduites dont 37% ont connu une baisse de leur chiffre d'affaires de plus de 50%.

A- le secteur primaire : peu affaibli par la crise

Ce secteur qui par définition regroupe l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'industrie extractive serait le moins touché par cette crise. L'ensemble de ces activités a même connu une hausse du taux de croissance 2.5% par rapport à l'année 2008. Et l'agriculture, en particulier, a connu une hausse de 3.5%. Mais certaines activités comme l'élevage bovin, la promotion de la culture de contre saison, l'agri business ont connu un déclin à cause du gel de financement extérieur. Dans cette dernière, par exemple, des investisseurs qui ont déjà implanté une plantation de jatropha à grande échelle de 30 000 ha²³ dans la région Sud du

²³ « Cahier économique, rubrique Agri-business », Midi Madagascar, fév. 2010

pays, ont décidé de diminuer leur investissement à cause de l'instabilité du pays d'où une perte d'emploi à raison de 10 000 postes²⁴ .

La baisse des activités notamment, la baisse des exportations dans le domaine halieutique est surtout due à la conjoncture internationale. En effet ce sont les pays importateurs qui ont été frappé de très près et en premier par la crise financière internationale de 2009, et ont été dans l'obligation de diminuer leurs demandes. Pour conclure, la chute de la demande mondiale amplifiée par l'impact du gel des APD et des sanctions et le climat instable des affaires et l'insécurité grandissante freinant la promotion des investissements ont eu un impact considérable dans certaine activité de ce secteur.

B- le secteur secondaire : le plus frappé par la crise

91,3% des entreprises formelles à Madagascar sont touchées par la crise dans divers secteurs et cela a engendré la destruction de 336.000 emplois, surtout pour Antananarivo, Mahajanga et Toliara. Mais ce secteur est le plus touché par la crise, la preuve son taux de croissance est passé de 11.1% en 2008 à -0.2% en 2009. Beaucoup d'entreprises ont mis la clé sous la porte, et en particuliers les entreprises franches, provoquant une hausse considérable des nombres de chômeurs.

Il s'agit principalement des industries textiles qui ont un lien avec l'AGOA ; En effet, la suspension de l'AGOA touchera fortement l'emploi surtout dans le milieu urbain puisque les entreprises franches qui exportent vers le marché américain ont été dans l'obligation de mettre en chômage technique leurs salariés, alors qu'elles ont été les principaux pourvoyeurs d'emploi dans ce milieu. L'industrie textile occupe jusqu'à nos jours une place prépondérante dans l'économie de notre pays et génère des centaines de milliers d'emplois en plus des emplois qui y sont liés indirectement. Donc avec la suspension l'AGOA, beaucoup d'industries, notamment textiles diminuent voire même arrêtent leurs activités, et donc plus de centaines de milliers de personne au chômage.

La crise a lourdement pesé sur les industries, les services et les infrastructures à Madagascar. 284.133 emplois, soit 84.7% des emplois détruits, concernent ces branches²⁵.

²⁴ «Cahier économie- rubrique Agri-business », Midi Madagascar, février, 2010

²⁵ BIT/ UNDP « MADAGASCAR, évaluation de la double crise », déc. 2011

Ce tableau qui recense les entreprises franches à Madagascar au cours des 5 années avant la crise peut nous illustrer la conséquence de cette dernière sur le secteur secondaire.

Tableau 3 : le nombre d'entreprises franches à Madagascar depuis 2005

ANNEE	Nombre d'entreprises franches à Madagascar
2005	185
2006	182
2007	175
2008	165
2009	155

SOURCE : INSTAT / Ministère de l'Economie, de l'Industrie sur la base de la demande annuelle d'Attestation de Destination des entreprises franches

Face à la crise, l'emploi public en stagnation a enregistré une baisse de la qualité. La suppression d'emplois dans l'administration publique a surtout touché les emplois de courte durée ou ECD ainsi que ceux dans les projets et programmes de développement. Cependant, du côté de la demande, l'Etat a ouvert de postes budgétaires inscrits à l'actif des années 2010 et 2011, généralement supportés par les ressources intérieures et répartis dans différents départements ministériels, notamment la santé, l'énergie, les mines, la fonction publique, les affaires étrangères, la justice, le commerce, la défense ainsi que les nouvelles institutions publiques créées dans le contexte de la transition. Même si la fonction publique a pu bénéficier de la hausse annuelle de salaire à hauteur de 10%, des contextes d'aggravation de la qualité d'emploi existent, notamment les ECD et les agents aux statuts précaires comme les enseignants FRAM.

Dans le tourisme, la situation a été exceptionnelle car des pertes d'emplois ont été constatées, à côté, également des emplois créés même si leur nombre n'a pas compensé celui des emplois détruits.

C-1 'amplification du secteur informel'²⁶:

Ce secteur constitue, par définition, toute production de biens et services marchands, qu'elle soit légale ou illégale, non prise en compte de le calcul du PIB et qui est non déclarée aux institutions chargées du recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales

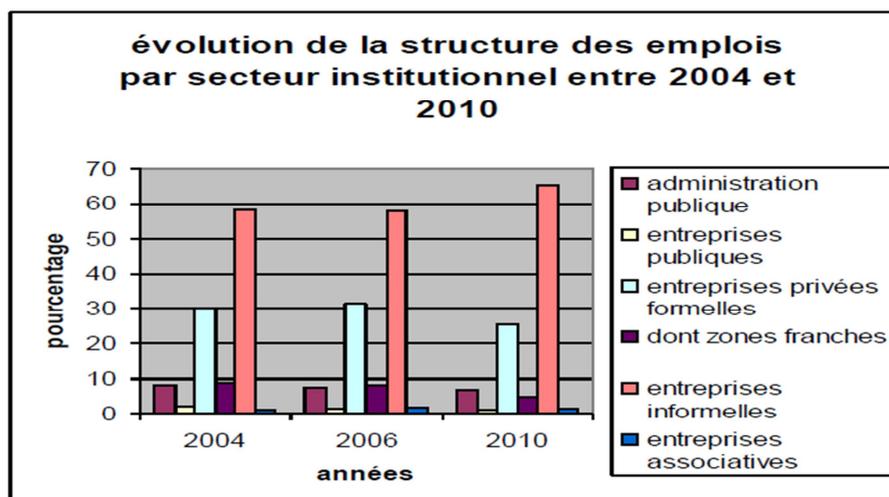
Une diversification accrue des emplois informels avec une précarité des conditions du travail constitue un des effets directs de la crise. De manière globale, l'on a constaté une prépondérance de jeunes et d'ouvriers parmi les travailleurs informels. Par ailleurs, l'économie informelle s'est beaucoup diversifiée avec la crise. Près de 70% des travailleurs victimes de la crise se sont convertis dans le commerce. 13,4% exercent des activités plus techniques liées à des qualifications et expériences issues de leurs emplois antérieurs (électricité, soudure -électrique, maçonnerie, mécanique -automobile, etc.). Face à l'absence du socle de protection sociale, les emplois informels se consolident, piégeant ainsi les travailleurs dans une situation de vulnérabilité. L'économie informelle apparait aujourd'hui comme un creuset d'emploi certes, mais aussi comme une niche de pauvreté et d'inégalité.

Nous avons pu démontrer que non seulement le marché du travail ne pouvait pas répondre aux besoins d'insertion professionnelle de nouveaux arrivants mais le déséquilibre s'intensifie avec la destruction massive de l'emploi due à la crise.

Le graphique suivant qui illustre l'évolution de la structure des emplois selon les secteurs institutionnels démontre cette ampleur du secteur informel depuis la crise

Graphe 3 : l'évolution de la structure des emplois par secteur institutionnel entre 2004 et 2010

²⁶ INSTAT, « enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel », tome 1 Nov. 2012



Source : INSTAT

Cet état de lieu de la situation de l'emploi sur Madagascar nous ramène à la question suivante : « quelles étaient ou quelles sont les mesures prises par l'Etat pour résorber ce chômage persistant à Madagascar ? »

Le chapitre suivant nous présentera les grandes lignes des politiques de lutte contre le chômage déjà mis en œuvres par l'Etat, en fera une évaluation, et par la suite nous essaierons de proposer quelques solutions pour résorber le chômage à Madagascar

Chapitre 2 : les programmes de lutte contre le chômage à Madagascar

2.2.1 Contexte historique de la mise en place de ces politiques à Madagascar

Avant 2003, année où le DCPNE ou Document Cadre du Politique National de l'Emploi était élaborer, Madagascar ne possédait aucune stratégie de l'emploi ni de politique de l'emploi. Pour comprendre pourquoi le gouvernement de cette époque a décidé d'élaborer le PNE ou Politique National de l'Emploi, regardons le contexte historique de son élaboration.

A- contexte national

En 1990, dans la recherche d'une bonne gouvernance, et pour suivre la philosophie libérale souhaitée par les bailleurs de fonds internationaux, Madagascar se décidait de se

lancer dans une politique de privatisation c'est-à-dire que l'Etat se désengageait du secteur productif et mettait ces secteurs clés entre les mains du privé et se contentait de ses fonctions régaliennes.

La crise politique de 1991 a un peu entravé cette privatisation qui n'a pas pu se faire réellement que dans les années 1993 et 1994 ; Durant ces années, beaucoup de grandes entreprises de l'Etat ont privatisé si on ne cite que l'entreprise SOLIMA, s'occupant de la distribution des carburants, les banques telles que BTM, la poste et télécommunication...

Ce désengagement de l'Etat est accompagné par des réformes de la fonction publique et de gel de l'effectif et a pour conséquences de nombreux licenciements. Licenciement dont personnes d'un certain âge et non qualifiés en étaient les plus victimes. En plus du chômage, cela a aussi entraîné une forte hausse du sous-emploi.

B-Contexte international

En 1964, les pays membres du BIT ont signé une convention nommée « convention internationale numéro 122 portant sur la politique de l'emploi » (*Convention concernant la politique de l'emploi, entrée en vigueur: 15 juil. 1966*)²⁷ qui stipule que les pays signataire devraient adopter une politique nationale de l'emploi. Bien que Madagascar est membre du BIT ou Bureau International du Travail depuis son indépendance, et a ratifiée cette convention le 21 novembre 1966

En plus du chômage qui ne cesse d'augmenter depuis le passage de Madagascar à la libéralisation de l'économie, la déclaration de OUAGADOUGOU sur la lutte contre la pauvreté²⁸ et incluant l'importance d'une politique de lutte contre le chômage était l'élément déclencheur qui a incité la mise en œuvre effective d'une politique national de l'emploi.

Un texte de loi portant sur la Politique Nationale de l'Emploi a été donc adopté en 2005²⁹.

2.2.2 Les actions mises en œuvre par l'Etat pour résorber le chômage

Madagascar a alors comme tout pays membre du BIT se doit de faire, possède une politique nationale de l'emploi qui est basé sur sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour voir ces

²⁷Voir annexe 1

²⁸ Voir annexe 2

²⁹ Voir annexe 3

actions que l'Etat malgache a entreprises pour lutter contre le chômage voyons d'abord une présentation du PNE, ensuite celui du PNSE et enfin de l'HIMO

A- Présentation

a-le PNE : Politique Nationale de l'Emploi³⁰

La PNE se place dans une vision à moyen terme. Elle est utilisée comme cadre référentiel pour l'ensemble des programmes et actions de création d'emploi et de réduction du chômage et du sous-emploi à Madagascar. Elle est la seule et unique politique nationale de l'emploi que Madagascar a élaboré jusqu'ici

Cette politique peut être présentée en analysant ces deux éléments

- les objectifs généraux
- les objectifs spécifiques ou prioritaires
- les axes stratégiques d'intervention

1- les objectifs généraux de la PNE³¹

Ils consistent à

- procurer des outils pour la promotion de l'emploi à tous les décideurs et à toutes les parties prenantes de la politique
- donner les grandes lignes d'orientation pour l'intégration de la dimension « emploi »
- servir de cheminement d'intégration de Madagascar dans le concert des communautés régionales et internationales sur l'emploi
- renforcer le partenariat entre l'Etat, les travailleurs et les investisseurs pour le développement humain, rapide et durable.

2- les objectifs spécifiques

Ces objectifs généraux sont explicités par les objectifs spécifiques suivants :

- Favoriser un environnement propice à la croissance économique, à l'investissement et à l'emploi par :

³⁰Extrait du bilan de l'emploi 2007/OMEF. Page 78 -87.

³¹ Voir annexe 3

- La mise en confiance des opérateurs économiques en instaurant un climat de sécurité des personnes, des affaires et des biens ;
- L'instauration d'un environnement macro-économique favorable à l'investissement productif et à la création d'entreprises performantes et porteuses d'emplois ;
- La création des conditions les plus favorables pour la croissance des activités dans les différents secteurs et la multiplication des différents types d'emploi ;
- La promotion et la préservation des ressources humaines en faisant respecter l'application de la législation du travail.

-Appuyer le secteur privé, principal acteur de la réduction du chômage par :

- -La protection de l'emploi existant en soutenant les entreprises déjà opérationnelles aussi bien par des mesures incitatives que des mesures d'accompagnement ;
- L'adoption de démarches sectorielles ciblées pour améliorer les conditions de la création d'emploi et par le renforcement du soutien de financement aux entreprises ;
- L'encouragement et le renforcement institutionnel et organisationnel du secteur privé en vue de la promotion de l'emploi par un appui aux organisations professionnelles ;
- Le soutien à la politique de l'emploi par des mesures actives d'accompagnement à la création de nouvelles entreprises.

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

- Leur accorde la priorité à l'éducation et à la formation professionnelle et renforce la professionnalisation des métiers ruraux par la formation en faveur des groupements ruraux ;
- Adapte l'offre de formation aux réalités du milieu pour être en adéquation avec le contexte local et les débouchés ;
- Consolide et élargit la base existante par la création de structures éducatives ou de formation de proximité ;
- Applique effectivement la décentralisation par l'amélioration des structures de formation déjà existantes au niveau local.

-Promouvoir des activités rémunératrices et génératrices d'emploi par :

- La promotion de l'auto emploi et des micro, moyenne et petite entreprises par l'accès au crédit, au marché structuré et aux services d'accompagnement et d'encadrement ;
- La facilitation à l'accès aux ressources productives, telles que la terre pour les ruraux en vue de favoriser l'émergence d'activités nouvelles de services ;
- La mise en place des dispositifs d'accès aux crédits et la promotion des activités génératrices de revenus par la redynamisation de la micro finance ;
- L'affranchissement des faiblesses institutionnelles en mettant en place un tissu d'associations de base, fortes et bien structurées.

-Faciliter l'accès des groupes sociaux sensibles au marché de l'emploi notamment : les femmes, les jeunes et les handicapés

- en recherchant et en valorisant l'égalité des chances pour combattre la pauvreté par le relèvement du niveau d'instruction des femmes et la mise en place d'un cadre favorable à une éducation permanente et intégrée
- Développant les infrastructures en vue d'améliorer le taux de scolarisation, de développer les structures d'accueil d'enfants en bas âge pour la libération de la femme au travail
- favorisant la création et la multiplication des dispositifs d'accès au crédit en faveur des femmes
- promouvant l'emploi des jeunes par l'éducation et la formation professionnelle adaptée à l'emploi et au milieu professionnel suivant des programmes répondant à la demande au niveau local, régional et national
- établissant des synergies avec les secteurs productifs pour une contribution des acteurs économiques
- tenant compte de la politique nationale de la jeunesse pour combattre le chômage, la pauvreté et la vulnérabilité

3- les axes stratégiques de la PNE

Trois axes d'orientation stratégique sont inscrits dans le Document- cadre de la PNE
Ces trois axes d'orientation sont circonscrits à partir du diagnostic socio-économique et de l'analyse des volumes et des caractéristiques de l'emploi et de la pauvreté, et des exigences sur la création et la promotion de travail décent à Madagascar.

i- ***Axe d'orientation stratégique n° 1 : vecteur de l'emploi, valorisation de l'innovation technologique et espace de développement.***

L'objectif est de créer sur l'ensemble du territoire dans le court terme un nombre suffisant d'emplois dans tous les secteurs d'activité.

Pour se faire, quatre objectifs globaux sont fixés :

- ⇒ Assurer un système d'éducation et de formation professionnelle efficace, faciliter l'accès à l'emploi et réussir la professionnalisation ;
- ⇒ Améliorer le système d'information sur l'emploi et promouvoir l'emploi
- ⇒ Développer les acquis techniques locaux pertinents, l'innovation technologique et la promotion de la qualité ;
- ⇒ Mettre en place un espace de création d'emploi par le biais de la décentralisation.

ii- ***Axe d'orientation stratégique n° 2 : Système d'accès au développement des investissements et aux ressources productives pour la création d'emploi.***

La création d'emploi nécessite l'utilisation des tous les facteurs de production tels que la main-d'œuvre, les ressources productives dont la terre et la technologie, et en particulier le capital financier pour assurer le financement des investissements productifs.

Ci-dessus les objectifs globaux qui sont indispensables pour la réalisation de ce second axe d'orientation stratégique

- ⇒ Développer les entreprises modernes et les unités industrielles.
- ⇒ Encren l'approche HIMO pour développer l'emploi.
- ⇒ Promouvoir la micro et petite entreprise pour créer d'emploi.
- ⇒ Soutenir l'émergence d'une économie rurale et créatrice d'emploi.
- ⇒ Adapter les dispositifs de financement au développement de l'emploi.

iii- ***Axe d'orientation stratégique n° 3 : Environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social de l'emploi.***

L'objectif est ici d'assurer un environnement favorable au développement de l'emploi.

Pour l'amélioration et le renforcement de l'environnement législatif, institutionnel, organisationnel et social de l'emploi, une série d'objectifs globaux devrait aussi être atteinte, à savoir :

- ⇒ Moderniser le droit des affaires.
- ⇒ Favoriser le dialogue social pour accroître l'efficacité de la PNE.
- ⇒ Améliorer le cadre social du travail.
- ⇒ Mettre en place une protection sociale des micros et petits producteurs et des groupes vulnérables.
- ⇒ Lutter contre le travail des enfants

Ces axes stratégiques d'intervention ont permis aux différents acteurs l'identification des priorités et l'élaboration du programme national de soutien de l'emploi ou PNSE qui fait l'objet de la section suivante.

b- la PNSE ou Politique National de soutien à l'Emploi

La PNE est assortie d'un programme intégré pour sa mise en œuvre, le Programme National de Soutien à l'Emploi, adopté en 2006 par le Gouvernement, les partenaires sociaux, la société civile et d'autres entités concernées. Le PNSE constitue un plan d'action imprimant la démarche méthodologique, programmatique et réaliste des principaux acteurs socio-économiques de l'emploi pour faire face aux défis de la réduction de la pauvreté. La PNSE n'est pas une politique indépendante du PNE, mais en constitue une étape dans la réalisation de cette dernière. Elle se décline sous forme de trois axes stratégiques à savoir (i) *Développement local des compétences*, (ii) *Dynamisation des secteurs générateurs d'emploi*, (iii) *Amélioration du cadre légal et institutionnel de l'emploi*.

1-Les objectifs de la PNSE

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

La PNSE a pour finalité la généralisation de l'emploi décent pour réduire la pauvreté dans le pays.

Il contribue alors à assurer le développement du pays par l'accroissement des possibilités d'accès de la population pauvre à un emploi décent et à des revenus stables et durables, dans le cadre d'un plan d'action stratégique de réduction de la pauvreté basée sur une croissance rapide en réponse aux défis de la mondialisation. Pour cela, le PNSE entend agir sur le développement local des compétences, la dynamisation des secteurs générateurs d'emploi et l'amélioration du cadre général et institutionnel de l'emploi

2-les cibles de la PNSE

- les jeunes, femmes et hommes, n'ayant pas accès à la formation professionnelle et à l'information sur les métiers et l'emploi aussi bien en milieu urbain que rural ;
- Les petits exploitant agricoles dont la productivité et l'accès aux marchés et aux ressources productives doivent être amélioré ;
- Les travailleurs déflatés, dont la grande majorité sont des femmes, ayant besoin d'une requalification ou d'une reconversion professionnelle ;
- Les salariés en situation d'emploi précaire dont les droits au travail doivent être appliqués

Le PNSE se fixe alors comme priorité d'accroître l'accès à l'emploi décent pour les groupes les plus défavorisés sur le marché du travail. Ceci ne signifie pas que d'autres groupes ne sont pas également importants, mais l'accès à l'emploi des groupes plus vulnérables est apparu comme prioritaire par rapport à toutes les autres actions à mener dans le domaine de l'emploi.

3-Les axes stratégiques et les objectifs immédiats du programme

Les objectifs spécifiques du PNSE s'alignent avec ceux de la PNE qui représente l'engagement du pays pour la promotion de l'emploi décent. Le PNSE repose sur les trois axes stratégiques suivants

- (i) *Développement local des compétences*
- (ii) *Dynamisation des secteurs générateurs d'emploi,*
- (iii) *Amélioration du cadre légal et institutionnel de l'emploi.*

Le développement des axes stratégiques du PNSE s'articule avec les politiques et instruments de promotion macroéconomique et sectorielle du pays notamment

- ✓ La politique générale de l'Etat

- ✓ La lettre de politique nationale de décentralisation et de déconcentration
- ✓ Le programme national du secteur privé
- ✓ Le programme national du développement rural
- ✓ Les plans de formation régionaux développés par le MENRS
- ✓ La stratégie nationale de micro finance.

(i) *axe stratégique 1 : Développement local des compétences*

En définitive, l'axe stratégique 1 relatif au développement local des compétences mobilise les acteurs locaux pour des appuis et des ressources soient désengagées en faveur des groupes les plus vulnérables dans les perspectives de promouvoir l'égalité des chances en matière d'accès aux

- information et conseil pour les orientations professionnelles
- formation et qualification
- emploi et opportunités du marché de travail

Les objectifs immédiats qui le composent sont

- ⇒ le renforcement de l'employabilité des groupes vulnérables
- ⇒ Promotion d'initiatives locales de développement et d'emploi au niveau des collectivités territoriales décentralisées

(ii) *Dynamisation des secteurs générateurs d'emploi*

Le but recherché par l'axe stratégique consiste à augmenter tant sur le plan qualitatif que quantitatif, les offres de travail et les opportunités d'emploi décents ; c'est la raison pour laquelle le PNSE voulait atteindre les principaux objectifs immédiats suivants ;

- ⇒ Intégrer l'emploi dans les mécanismes macroéconomiques et sectoriels de programmation et de suivi-évaluation
- ⇒ Augmenter les flux financiers pour promouvoir l'emploi indépendant
- ⇒ Améliorer la productivité des entreprises