

CENTRE MAURITANIEN D'ANALYSE DE POLITIQUES

ETUDE SUR L'HARMONISATION DE STRUCTURES CHARGÉES DE L'EMPLOI

VERSION FINALE

Juin 2013

Table des Matières

SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS	5
Liste des illustrations	7
Résumé exécutif	9
I. Introduction.....	12
A. Contexte de l'Etude	12
B. Cadre méthodologique	13
C. Contraintes et limites du travail	15
D. Plan du rapport	16
I. Cadre général de l'emploi en Mauritanie	17
1. Le cadre macroéconomique	17
2. La pauvreté et l'emploi	18
3. Le système de formation et l'emploi	20
4. L'emploi : un défi majeur longtemps sous-estimé	25
II. Etat des lieux analytique des structures en charge de l'emploi	27
1. Présentation des structures	27
1.1. L'Administration centrale du Ministère de l'Emploi, la Formation Professionnelle et des Technologies Nouvelles (MEFPNT)	27
1.2. Les Structures affiliées :	33
1.3. Les Structures Connexes	37
1.3.1. La PROCAPEC	37
1.3.2. La Caisse de Dépôt et de Développement (CDD)	37
1.3.3. La Promotion de la Pierre taillée.....	38
2. Analyse diagnostique des structures	39
2.1. Le Ministère Chargé de l'Emploi, en tant que structure faitière.....	39
2.1.1. Un Département qui se cherche	39
2.1.2. Evaluation de l'approche managériale du Ministère.....	40
2.2. Les structures autonomes	43
2.2.1. L'ANAPEJ	43
2.2.2. PRECAMF et PNIME	45
2.2.3. L'Agence PROCAPEC	46
2.2.4. L'INAP-FPT.....	47
2.2.5. La CDD	48

2.3.	Multiplicité, chevauchements et redondances au niveau des structures.....	50
2.4.	Faiblesse et éparpillement des ressources	52
2.5.	Un système d'information parcellaire	53
2.6.	L'inexistence d'un mécanisme fonctionnel de coordination de l'emploi 54	
III.	Quel dispositif pour une meilleure harmonisation des structures de l'emploi ?	57
1.	Elaboration d'une stratégie nationale inclusive	57
2.	Recentrage des missions des structures du MEFNT	58
2.1.	Au niveau de l'Administration centrale.....	58
2.2.	Au niveau des entités sous-tutelle.....	64
2.2.1.	Transformation de l'ANAPEJ en Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) 64	
2.2.2.	Elargissement du champ d'intervention de l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP-FTP)	65
2.2.3.	Transformation de l'Observatoire de l'Emploi en une entité personnalisée sous-tutelle du Ministre.....	66
3.1.	La création d'un fonds intégré de financement de l'emploi	67
3.2.	La territorialisation de l'emploi.....	68
3.3.	Systématisation du Management par objectifs.....	69
3.4.	Amélioration de la communication pour l'emploi	70
3.5.	Mise en place d'un dispositif fonctionnel de coordination et de pilotage71	
4.	Récapitulatif des mesures	73
IV.	Annexes	1
1.	Références bibliographiques	1
1.	Liste des personnes rencontrées	3
2.	Guide d'entretien	4
4.	Termes de Référence	7

SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
ANAPEJ	Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes
AMEXTIPE	Agence Mauritanienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
AGR	Activité Génératrice de Revenu
AGRD	Activités Génératrices de Revenus Durables
BIT	Bureau international du travail
BID	Banque Islamique de Développement
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
BCM	Banque Centrale de Mauritanie
CFPP	Centres de Formation et de Perfectionnement Professionnels
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CDD	Caisse de Dépôt et de Développement
CDHLCPI	Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion
CFMPE	Centre de formation des Micro et Petites Entreprises
CCLP	Comité de Concertation sur la Lutte contre la Pauvreté
CAPEC	Caisse Populaire d'Epargne et de Crédit
CFPF	Centre de Formation et de Promotion Féminine
DPCSE	Direction des Politiques, Coopération, Suivi et Evaluation
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPCV	Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FAP-FTP	Fonds Autonome de Promotion de la Formation Professionnelle
FTP	Formation Technique et Professionnelle
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques

HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IMF	Institutions de la Micro-Finance
INAP-FTP	Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle
IPC	Indice des prix à la consommation
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MEFPNT	Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies
MPE	Micro et Petites Entreprises
MFP	Ministère de la Fonction Publique
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MDEFPNT	Ministre Délégué Chargé de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
ONS	Office National de la Statistique
PAFTP	Projet d'Appui à la Formation Technique et Professionnelle
PAFPA	Projet d'Appui à la Formation par Apprentissage
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PNIME	Programme National Intégré de la Micro-Entreprise
PPPT	Programme de Promotion de la Pierre Taillée
PRECAMF	Projet de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Micro Finance
PROCAPEC	Caisse Populaires d'Epargne et de Crédit
PRLP	Programmes Régionaux de Lutte contre la Pauvreté
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PME	Petites et Moyennes Entreprises

RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SNMF	Stratégie Nationale de la Micro-Finance
SNMPE	Stratégie Nationale de la Moyenne et Petite Entreprise
TPE	Très Petites Entreprises

Liste des illustrations

Figure 1 : Ventilation des sortants de l'Université de Nouakchott, de 2002 à 2005 selon les filières.....	22
Figure 2 : Schéma institutionnel du dispositif de suivi.....	72
Tableau 1: indicateurs macroéconomiques pour la Mauritanie.....	18
Tableau 2 : Classement des wilayas selon le taux de pauvreté.....	19
Tableau 3: Taux d'activité selon le milieu de résidence et le sexe.....	20
Tableau 4: Typologie de l'instruction.....	21
Tableau 5 : Répartition de la demande d'emploi par niveau d'étude.....	22
Tableau 6 : historique des changements institutionnels.....	39
Tableau 7 : Grille d'évaluation.....	41
Tableau 8: Projets d'appui à la formation en cours/INAP-FTP.....	47
Tableau 9 : Analyse récapitulative SWOT des forces et faiblesses de quelques structures en charge de l'emploi et de la formation.....	49
Tableau 10: Répartition des ressources entre certaines structures du MEFPNT ...	52
Tableau 11: Réaménagements proposés de l'administration centrale.....	60

Résumé exécutif

1. La présente étude commanditée par le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques (CMAP) sur « **l'harmonisation des structures chargées de l'emploi** », s'articule autour de trois parties: la Cadre général de l'emploi en Mauritanie, l'Etat des lieux analytique des structures en charge de l'emploi et le dispositif proposé pour une meilleure harmonisation des structures chargées de l'emploi.

Le cadre général de l'emploi en Mauritanie

2. Le cadre macroéconomique, se caractérise selon le dernier rapport du FMI d'août 2012 par un PIB réel en croissance (4 %, en 2011), une inflation en deçà de 6 % (5,5%) et des volants budgétaire et extérieur sans précédent. La croissance en 2012 est estimée à plus de 5 %, tandis que l'inflation restera modérée.
3. Cette situation favorable est néanmoins, contrainte par une position extérieure qui se détériore sous les effets ponctuels des investissements dans l'énergie et les infrastructures; le chômage endémique; la dépendance des exportations minières; l'étroitesse de la base productive; et la faiblesse de l'investissement privé national, contraint par un climat des affaires peu attractif.
4. Le niveau global du chômage est estimé en 2008, selon l'enquête EPCV, à 31,2%, légèrement plus faible que celui estimé en 2004 (32,5%).
5. La pauvreté reste un déterminant important au chômage. Ainsi, plus de la moitié des populations enquêtées (51,0%) pensent que l'absence de travail est la cause de la pauvreté, rappelant ainsi le rôle déterminant de l'emploi dans la constitution des revenus et la lutte contre le dénuement; celui-ci trouvant son terreau dans le chômage et le sous-emploi, associés à la précarité des emplois dans le secteur informel et à la faiblesse des revenus en zone rurale.
6. Le système de formation contribue largement à la faiblesse de l'employabilité et donc à la prévalence du chômage. Car, si la scolarisation de base a connu des progrès très importants en termes quantitatifs, avec un taux brut de scolarisation (TBS) de 90.9 % en 2008, la société mauritanienne, reste globalement peu instruite. Ainsi, environ 60% des mauritaniens n'ont jamais fréquenté l'école formelle, 35% ont arrêté leurs études avant l'obtention du baccalauréat et seulement 3% ont fait une formation professionnelle ou technique.
7. La massification du système éducatif s'est faite au détriment de la qualité de l'enseignement. Un taux très élevé d'échec et d'abandon scolaire est enregistré avant la fin du cycle primaire. Le système éducatif continue d'inonder le marché du travail de milliers de candidats diplômés et souvent non diplômés, ne répondant le plus souvent pas aux besoins de l'économie. Le marché de travail reçoit annuellement des demandes additionnelles de travail estimées à 30.000 nouveaux demandeurs contre 16.000 opportunités d'emploi créées.
8. Le chômage qui gangrène fortement la société a été pendant longtemps le parent pauvre des politiques publiques. Le CLSP qui constitue la norme suprême des politiques macroéconomiques et sectorielles, même s'il reconnaît que l'emploi est « un levier majeur pour la réduction de la pauvreté » ne le considère pas comme un axe en tant que tel. Du point de vue institutionnel, avant les toutes dernières années, la structure chargée de l'emploi était reléguée au second plan.
9. L'enjeu de l'emploi est pourtant planétaire et doit, autant que les objectifs d'inflation, de croissance, d'éducation et de santé, dicter le choix des politiques publiques et être consacré comme une priorité nationale qui concerne tous les secteurs.

Etat des lieux analytique des structures en charge de l'emploi

10. Le MEFPNT est aujourd'hui au cœur des questions de l'emploi et de la formation, mais a du mal à s'affirmer en raison de changements institutionnels fréquents et

qui illustrent les difficultés à trouver la bonne combinaison pour s'attaquer à la problématique de l'emploi,

11. La nouvelle configuration permet certes, en principe, de fédérer des éléments fortement corrélés d'une même thématique, mais elle n'a pas réussi, jusqu'ici, à créer la synergie nécessaire entre les différents segments qui la composent.
12. Il apparaît assez nettement, à travers la grille d'appréciation du système de management du Ministère que ce dernier ne remplit pas encore les conditions de performances que l'on pourrait attendre d'une structure d'un aussi grand enjeu pour le pays.
13. Le département se heurte notamment à des difficultés liées à l'absence de vision, stratégique au manque de clarté dans le partage des rôles entre les structures qui le composent, à la faiblesse des ressources humaines et des moyens et au déficit d'application des normes managériales.
14. Les interférences entre les fonctions de conception et d'exécution constituent également un des problèmes auquel sont confrontées tant les structures centrales que les autres entités.
15. Les structures autonomes connaissant des dysfonctionnements plus ou moins importants, chacune, en fonction de sa propre histoire et ne sont pas suffisamment intégrées dans la dynamique globale de l'emploi.
16. La volonté du gouvernement de faire de l'emploi une option prioritaire de son action, est contrariée par la multiplicité des intervenants publics, le chevauchement de leurs attributions avec pour conséquences, à la fois, une duplication des actions et une dispersion des efforts affectant aussi bien la lisibilité que l'efficacité de l'action gouvernementale à ce niveau.
17. Le budget alloué au MEFPNT qui ne dépasse guère 0,79% du budget total de l'Etat contraste avec la volonté affichée du gouvernement de faire de l'emploi une priorité nationale.
18. L'extrême modestie des montants alloués au fonctionnement de certaines entités qui sont censées jouer un rôle moteur dans la dynamique de l'emploi, doublée de l'éparpillement des ressources financières et des fonds alloués à l'emploi, en raison de l'éclatement des structures, engendrent des coûts de fonctionnement pour chaque structure, avec une diversité des procédures et un effet d'entraînement qui aurait pu être maximisé si tous ces fonds étaient intégrés dans un fonds unique.
19. Le système d'information sur l'emploi est parcellaire et ne permet pas de fournir des données quantitatives et qualitatives permettant de faciliter la prise de décision par les pouvoirs publics et d'informer l'opinion publique et les PTF sur l'évolution de la situation de l'emploi dans le pays.
20. L'existence d'un système d'information fiable est susceptible de générer des informations pertinentes sur les profils des demandeurs d'emploi, de sorte à permettre aux employeurs de procéder à des insertions plus facilement en créant une adéquation entre le profil recherché et l'emploi proposé.
21. Pour atteindre un tel objectif, une refonte en profondeur doit être opérée en vue d'une fusion des divers systèmes d'informations parcellaires existants. L'expérience de l'observatoire peut être capitalisée pour fédérer ces systèmes d'information et assurer un meilleur partage de données entre les intervenants.
22. La multiplicité des centres de conception et de décision au niveau du secteur de l'emploi pose le problème de coordination des actions à entreprendre et de leur mise en cohérence. Or, le dispositif global de pilotage est non seulement complexe, mais non fonctionnel.
23. Il est prévu certes une multitude d'organes de coordination, mais certains de ces organes sont restés à l'état de projet et la séparation entre le Ministère en charge du travail et celui de l'emploi les a rendus inopérants. Il en résulte que le dispositif de coordination est peu lisible; d'où le besoin de le remettre totalement à plat afin de le simplifier et de le rendre plus efficace.

Le dispositif proposé pour une meilleure harmonisation des structures chargées de l'emploi

24. Pour qu'elle soit à la mesure des enjeux qu'elle représente pour la nation, la promotion de l'emploi doit s'affirmer comme priorité nationale et comme approche transversale qui interpelle et mobilise l'ensemble des acteurs. C'est dans cet esprit qu'est proposé un dispositif qui s'articule autour des axes suivants :

1. **L'élaboration d'une stratégie nationale inclusive** comme levier institutionnel capable de susciter l'adhésion de toutes les parties prenantes et constituer la référence de toutes les actions à entreprendre en matière d'emploi.
2. **Le recentrage des missions des structures du MEFPNT** dans le sens d'une plus grande rationalisation de l'organisation de son administration centrale comme des structures affiliées et dans le cadre d'une démarche synergétique. Ce qui suppose, entre autres réaménagements qui toucheraient notamment le niveau central, de : i) transformer l'ANAPEJ en Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) ; ii) d'élargir le champ d'intervention de l'INAP-FTP ; et, iii) de transformer l'Observatoire de l'Emploi en une entité autonome personnalisée.
3. **La création d'un Fonds intégré de financement de l'emploi** qui serait un mécanisme fédérateur des financements de l'emploi destiné à mobiliser les ressources nécessaires à la promotion de l'emploi et de financer les programmes générateurs d'emploi et d'auto-emploi.
4. **La territorialisation de l'emploi** à travers l'implication des acteurs territoriaux (services déconcentrés et communes) dans la recherche des bassins d'emploi et la mise en œuvre des programmes d'emploi.
5. **La systématisation du Management par objectifs** en vue de la responsabilisation des différents paliers de l'Administration et de l'instauration d'une culture de résultats.
6. **L'amélioration de la communication** pour l'emploi à travers la création d'une cellule d'information et de communication chargée de mettre en œuvre la politique de communication du ministère
7. **La mise en place d'un dispositif fonctionnel de coordination et de pilotage** plus simple avec un mandat précis pour permettre un suivi régulier au plus haut niveau, de l'évolution de l'emploi./.

I. Introduction

A. Contexte de l'Etude

La présente étude part du constat soulevé dans les termes de références élaborés par le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques (CMAP) selon lequel, le paysage institutionnel mauritanien est marqué par un foisonnement des acteurs en charge de l'emploi, posant ainsi le problème de l'efficacité des interventions de ces structures. Au-delà de leur efficacité en termes de résultats atteints, c'est de la viabilité même des politiques de lutte contre le chômage qu'il s'agit. Cette dispersion des efforts, affecte non seulement la lisibilité de l'action des pouvoirs publics en faveur de la promotion de l'emploi, mais influe sur la qualité des actions mises en œuvre. Il est, dès lors légitime de faire de l'harmonisation des structures un thème digne d'intérêt dans le but de rationaliser les interventions et d'en optimiser l'impact.

Parmi les goulots d'étranglement les plus fréquemment cités, on relève les nombreux chevauchements qui n'empêchent, pourtant pas, les cloisonnements; d'où un défaut d'harmonisation et de coordination qu'il conviendrait d'examiner.

Tant qu'à traiter de l'emploi, celui des jeunes vient en premier lieu, à l'esprit par son acuité en raison de l'enjeu qu'il représente pour l'avenir du pays. Or, les outils d'emploi en faveur des jeunes sont encore récents et embryonnaires et les interventions n'ont pas forcément constitué une réponse adéquate à la problématique du chômage et particulièrement celui des jeunes. L'outil institutionnel de mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'emploi des jeunes est l'ANAPEJ. Or, celle-ci n'est pas encore suffisamment outillée pour jouer pleinement son rôle.

Bref, les structures en charge d'emploi manquent globalement de cohérence et souffrent d'un déficit de leadership et de moyens. Elles se singularisent, d'après les termes de référence de l'Etude par « un criant immobilisme et un défaut d'adaptation par rapport aux nombreux défis qui les interpellent ». C'est dire qu'elles sont au cœur de la problématique de l'emploi.

L'un des écueils majeurs auxquels ces structures se trouvent confrontées et mis en avant par les acteurs de l'emploi, est que ces structures travaillent en vase clos, sans synergie et sans vision stratégique claire.

Déliier les différents liens au cœur du chômage présuppose donc la réhabilitation des structures de promotion de l'emploi dans le cadre d'une plus grande compacité des actions et une vision commune.

La compréhension de la fonction et du rôle des principaux acteurs intervenant sur le marché du travail mérite donc une attention particulière. Il s'agit notamment de cerner l'éventail des interventions et de situer leur articulation par rapport à l'objectif global qu'ils sont censés servir.

A l'heure où le chômage devient une préoccupation de premier ordre des pouvoirs publics, il apparaît impératif d'harmoniser les principaux instruments utilisés dans la lutte contre le chômage.

C'est justement pour répondre à cette problématique que le CMAP a prévu d'engager cette réflexion en vue de mieux structurer les acteurs en charge de l'emploi et mieux réguler leur mode d'intervention.

Il s'agira, après un état des lieux analytique de la question qui devra notamment situer le périmètre d'intervention des structures et rendre compte des contraintes qui pèsent sur leur fonctionnalité, de proposer un cadre institutionnel pertinent dans le sens d'une

rationalisation du dispositif, afin de rendre ces structures plus performantes et mieux préparées à relever le défi de l'emploi.

B. Cadre méthodologique

Pour atteindre, les objectifs qui lui sont assignés, le travail a été mené à la base d'un cadre méthodologique préétabli et convenu avec le commanditaire de l'Etude. C'est cette méthodologie qui a guidé les consultants tout au long de leur mission. Elle est basée sur une démarche inclusive reposant sur les principes directeurs ci-après :

- Echanges avec les principaux acteurs institutionnels en charge des questions de l'emploi et notamment le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFPNT) et ses structures affiliées, ainsi que certaines entités connexes et d'autres intervenants,
- Echanges avec le point focal du Centre Mauritanien d'Analyse de politiques (CMAP) chargé du suivi de l'Etude,
- Briefings et débriefings périodiques, du commanditaire de l'Etude sur l'état d'avancement de celle-ci.

Pour ce qui est du déroulement du travail, la méthodologie arrêtée a prévu quatre phases, sans exclure, d'éventuelles interférences temporelles entre elles: 1) Phase d'investigation; 2) phase d'exploitation des données; 3) phase de consolidation ; et,4) phase de finalisation.

1°) Phase d'investigation :

Elle consiste à rassembler le maximum de données sur la question à traiter, à travers:

- ❖ La tenue de réunions de cadrage avec l'équipe technique du CMAP pour arrêter la liste des institutions et des structures à visiter dans le cadre de l'Etude et qui sont supposées être les plus représentatives possible du faisceau d'acteurs impliqués dans la question de l'emploi;
- ❖ La collecte de tous documents utiles sur la question de l'emploi en mettant l'accent plus particulièrement sur les aspects liés au pilotage, à l'organisation, au suivi et à l'évaluation de l'emploi. Il s'agissait, à cet égard, de collecter:
 - ✓ les différents textes fixant les attributions, le fonctionnement, l'organisation des différents acteurs de la politique de l'emploi ;
 - ✓ les notes et rapports d'activité des principaux acteurs concernés par la politique d'emploi et notamment la Direction Générale de l'Emploi et la Direction de l'Insertion (DI) et ses structures affiliées, de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ)...etc.
- ❖ Les rapports d'évaluation, le cas échéant, des projets/programmes de promotion de l'emploi comme le Projet de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Micro Finance (PRECAMF) et le Programme National Intégré pour la Promotion de la Micro et Petite Entreprise (PNIME) et de toute étude pertinente en rapport avec la thématique traitée;
- ❖ Des entretiens et des discussions avec toutes les parties prenantes (responsables du MEFPNT, mais aussi les autres publics ou privés concernés). Ces entretiens/discussions visent à :
 - ✓ s'enquérir du rôle de chacun et confronter les points de vues les plus divers sur la question;

- ✓ apprécier les chevauchements, les cloisonnements et les duplications qui nuisent au bon fonctionnement des structures et à leur efficacité ;
- ✓ jauger la fiabilité des mécanismes de coordinations utilisés pour faire ressortir les entraves éventuelles à la bonne synergie des acteurs.
- ❖ Outre la recherche documentaire et les discussions plus ou moins formalisées avec les acteurs et comme prévu par le cadre méthodologique initial, guide d'entretien a été préparé (voir annexe) qui a porté notamment sur : i) la perception des responsables de ces institutions de leurs missions; ii) l'efficacité de la coordination entre les intervenants; iii) les forces et les faiblesses du système de pilotage ; iii) les chevauchements et interférences constatées; iv) la pertinence de l'organisation établie; v) les suggestions et recommandations pour construire une architecture institutionnelle plus efficace au service de l'emploi.

2°) Phase d'exploitation des données

Il s'agit, à partir des données recueillies, d'établir une analyse diagnostique de l'organisation de l'emploi et d'élaborer la trame du rapport et ce, à travers :

- ❖ Le tri et le décryptage des données recueillies sur le thème de l'étude;
- ❖ L'exploitation de ces données par une mise en ordre et une analyse critique des différents éléments en vue d'établir une évaluation exacte des mécanismes de pilotage de l'emploi, en faisant ressortir, le cas échéant, les dysfonctionnements, les interconnexions et les incohérences;
- ❖ L'établissement de la structure du document, sachant que celle-ci est susceptible de modifications au gré des investigations et des échanges effectués avec les différents acteurs ;
- ❖ La rédaction du rapport en fonction du plan arrêté et en respect des objectifs formulés dans les termes de référence.

3°) Phase de consolidation

Elle consiste, sur la base des commentaires faits par le commanditaire de l'Etude, sur le premier draft, à compléter et finaliser le rapport afin qu'il réponde au mieux aux objectifs assignés et aux attentes des parties. Ce qui implique:

- ❖ La prise en compte des commentaires et remarques découlant de l'examen du premier draft, par le commanditaire de l'Etude;
- ❖ L'affinement des données factuelles, analytiques et/ ou déductives à la lumière des échanges effectués et de la relecture du document par les consultants, en vue d'une plus grande cohérence d'ensemble de celui-ci;
- ❖ La rédaction du document pré final par l'introduction des amendements convenus et des corrections suscitées par la revue de la version préliminaire.

4°) Phase de finalisation

C'est la phase ultime qui consiste à restituer le travail selon les modalités définies par les termes de référence et la note méthodologique initiale, permettant, in fine, de mettre le rapport sous sa forme définitive et de le livrer au commanditaire de l'Etude.

C. Contraintes et limites du travail

De prime abord, on ne peut s'empêcher de souligner que l'Etude est surdimensionnée par rapport aux moyens humains et financiers mobilisés pour sa réalisation. Ce qui n'a pas permis de mener les enquêtes, par exemple, auprès des usagers, afin de consolider les constats établis. Ceux-ci, l'ont donc été à la base des entretiens avec certains acteurs institutionnels ou à la base de l'exploitation de données documentaires. De plus, compte tenu de la transversalité de la question de l'emploi, le champ de l'étude s'est révélé extrêmement vaste. Car, au-delà des nombreuses structures qui relèvent du Ministère en charge de l'emploi, il s'agissait aussi d'évaluer certaines structures connexes qui relèvent d'entités aussi diverses que la primature, le MAED, le Ministère de l'équipement ou encore la BCM, dont chacune mérite, à elle seule, une étude spécifique. Cette profusion des structures a mis les consultants devant un choix difficile :

- i)- passer en revue toutes les structures avec un minimum de présentation descriptive, avec le risque de rendre cette partie fastidieuse voire rebutante pour le lecteur,
- ii)- être sélectif dans la présentation des structures ou s'en tenir à une présentation sommaire de celles-ci, et l'on dirait que le travail pêchait par son manque d'exhaustivité et que certaines institutions insuffisamment traitées ne s'y retrouveraient pas.

L'Etude a essayé de concilier ces deux extrêmes en se voulant à la fois informative, mais sans trop encombrer le lecteur par des détails qui le feraient divertir de l'essentiel en privilégiant surtout une approche critique qui portait l'attention sur les dysfonctionnements qu'il conviendrait de traiter.

Il y a lieu également de souligner que l'Etude a été contrainte par l'absence de données chiffrées sur l'emploi. Comme, on l'aura encore à le rappeler, les données issues du dernier recensement général de la population effectué en 2000 sont largement dépassées; celui effectué récemment n'est pas encore exploité. Reste, essentiellement les données de l'EPCV dont la dernière enquête remonte, tout de même à 2008. Faute de mieux, c'est d'elle que l'essentiel des données chiffrées sur l'emploi et les aspects connexes ont été puisées.

Par ailleurs, toute étude gagnerait en qualité si elle fait usage de *benchmark*, cela permettrait notamment de s'inspirer des bonnes pratiques des autres et de pouvoir choisir celles qui conviendraient le plus au cadre étudié. Or, les moyens n'ont permis pas, malheureusement, d'aller au-delà, d'une recherche virtuelle pour voir ce qu'il en est dans

les pays voisins. Il va sans dire que les données disponibles en ligne sont souvent incomplètes, figées et pas toujours actuelles. Pour autant, nous avons pu y glaner quelques informations qui ont permis dans une certaine mesure, de jeter un regard croisé sur les usages dans certains pays de la sous-région. On s'en est notamment inspiré pour le choix du dispositif de pilotage proposé.

Il s'ajoute à ces difficultés que les personnes à rencontrer n'étaient pas toujours facilement joignables et si l'on parvenait à les rencontrer, le temps manquait pour faire le tour des questions à analyser. Les consultants avaient bien souhaité rencontrer tous les acteurs. Or, ni le temps imparti à ce travail ni même le calendrier de certaines personnes à rencontrer n'ont permis d'aller jusqu'au bout à ce niveau.

En dépit de ces contraintes qui constituent autant de limites de l'Etude, celle-ci prétend avoir atteint son objectif en apportant un regard analytique nouveau sur la problématique de la coordination de l'emploi et en proposant un attelage institutionnel plus cohérent qui permettrait, s'il était appliqué, une meilleure prise en charge de celle-ci.

D. Plan du rapport

Le plan du rapport est structuré comme suit :

- I- Le Cadre général de l'emploi en Mauritanie :** il s'agit de situer l'emploi dans la prospective générale du développement du pays en mettant en exergue ses liens avec le cadre macroéconomique, avec la pauvreté et avec le système de formation, tout en soulignant l'enjeu qu'il représente pour le pays;
- II- L'Etat des lieux analytique des structures en charge de l'emploi:** il s'agit après une, une présentation plutôt descriptive des structures, d'aller au-delà du factuel, en faisant ressortir les imperfections, les incohérences et les dysfonctionnements qui affecteraient les performances des structures. C'est à partir de ce décryptage que le diagnostic a été établi et que les solutions ont pu être formulées;
- III- Le dispositif proposé pour une meilleure harmonisation des structures de l'emploi:** c'est l'aboutissement de l'analyse. Cette partie propose des mesures concrètes pour pallier aux insuffisances constatées dans la conduite du processus de mise en œuvre de la politique de l'emploi. Ces mesures pourront aider les pouvoirs publics à prendre les décisions qui s'imposent afin d'améliorer le système de conception et de pilotage de l'emploi.

I. Cadre général de l'emploi en Mauritanie

1. Le cadre macroéconomique

Malgré une évolution très irrégulière, ces quarante dernières années, l'économie mauritanienne affiche une croissance assez soutenue depuis les années 2000, avec un taux de croissance moyen aux alentours de 4% selon l'EPCV 2008.

D'après le dernier rapport du FMI datant du mois d'août 2012, en 2011, le PIB réel a connu une croissance de 4 %, l'inflation est retombée en deçà de 6 % (5,5%) et des volants budgétaire et extérieur sans précédent ont été constitués.

Le gouvernement poursuit sa politique de recouvrement des recettes en modernisant l'administration fiscale, et s'applique à mieux cibler les dépenses publiques et les subventions aux produits de base. La Banque centrale de Mauritanie (BCM) s'est dotée d'outils de contrôle de la masse monétaire, afin de maîtriser l'inflation. Le niveau des réserves officielles brutes équivaut à 3.8 mois d'importations.

Grâce à la reprise de la production céréalière et à d'importants projets d'infrastructures, la croissance en 2012 est estimée à plus de 5 %, tandis que l'inflation restera modérée. Néanmoins, la position extérieure se détériorera fortement sous les effets ponctuels des investissements dans le secteur de l'énergie et de la construction du nouvel aéroport (le solde des transactions courantes en pourcentage du PIB est estimé, en 2012 à environ - 19 %).

Malgré des perspectives favorables, la Mauritanie fait face à des défis importants à court et à moyen terme. À court terme, il s'agit de maintenir la stabilité macroéconomique et de maîtriser les tensions inflationnistes liées aux projets d'infrastructure en cours et à la dépréciation du taux de change. A moyen terme, le défi reste de taille, notamment dans le domaine social. La croissance ayant été concentrée ces dernières années sur les industries à forte intensité de capital (exploitation minière et télécommunications), la lutte contre la pauvreté a progressé lentement et le chômage prend des proportions inquiétantes; la croissance n'ayant eu que peu d'effets sur l'emploi.

De plus, l'économie demeure peu diversifiée, car très dépendante des exportations minières, avec une absence quasi-totale des exportations manufacturières. Elle est entravée par l'étroitesse de la base productive et la faiblesse de l'investissement privé national, contraint par un climat des affaires peu attractif¹, par la faiblesse des infrastructures, le coût élevé des facteurs de production et un accès limité au financement.

Pour développer l'économie et donc impulser l'emploi, les efforts des pouvoirs publics doivent se concentrer sur la promotion du secteur privé pour élargir la base du tissu productif et favoriser ainsi la croissance inclusive, l'assainissement de l'administration publique, le développement du capital humain et l'ouverture de grands projets d'infrastructures, axés sur l'emploi.

¹ La Mauritanie est classée 137^e au niveau mondial pour le score de compétitivité, selon les données WEF 2011-2012, Cf. « Etude sur l'Emploi et la croissance en Mauritanie, Banque Africaine de Développement, Volume. II : Qualité des institutions et obstacles pour une croissance génératrice de plus d'emplois et d'inclusion sociale », Rapport provisoire d'avancement, Janvier 2013. Doing Business classe la Mauritanie en 2013 en matière de climat des affaires 167^eme sur 185 économies.

Tableau 1: indicateurs macroéconomiques pour la Mauritanie

	2011	2012	2013	2014
Taux de croissance du PIB réel	4.0	5.7	7.0	5.7
Taux de croissance du PIB réel, hors industrie extractive	4.9	6.1	6.2	5.3
Inflation IPC	5.7	4.9	6.2	5.6
Balance budgétaire % PIB	-1.5	-3.6	-1.9	-3.6
Balance courante % PIB	-7.4	-19.5	-17.7	-12.4
Réserves officielles brutes(en mois d'importations)	3.6	3.8	4.2	4.3

2011: estimations et années suivantes : prévisions

Source: Compilation des auteurs, à partir des données du FMI, Rapport 2012 sur la Mauritanie, n°12/246 et rapport annuel sur les Perspectives économiques en Afrique, mis en ligne, in AfricanEconomicOutlook.org

2. La pauvreté et l'emploi

La plus récente Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des ménages (EPCV), a été menée en 2008. Cette enquête révèle qu'au niveau de la pauvreté monétaire, le pays compte 42,0% de pauvres, c'est-à-dire que 42,0% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté estimé à 129.600 UM de revenu/an. La pauvreté a donc reculé, car l'indice était de 46,7% en 2004. Mais l'extrême pauvreté est passée de 28,8% en 2004 à 25,9% en 2008, soit seulement un recul de 3 points sur la période. La stagnation de la sévérité de la pauvreté traduit l'absence d'amélioration des conditions de vie des plus pauvres².

Aussi la pauvreté est-elle un phénomène principalement rural avec 59,4% de pauvres en milieu rural contre 20,8% en milieu urbain.

Les données issues de cette enquête permettent de classer les wilayas, selon leur degré de pauvreté, en quatre catégories qui sont:

²Profil de pauvreté de la Mauritanie 2008, ONS, septembre 2009.

Tableau 2 : Classement des wilayas selon le taux de pauvreté

Wilayas	Taux de pauvreté	% des pauvres/pays
Tagant, Gorgol, Brakna	60%	33,5%
Hodh El Charghi, Adrar, Guidimagha et Assaba	55% à 60%	36,8%,
Hodh El Gharbi, Trarza et Inchiri	30% à 50%	16,8%
Dakhlet-Nouadhibou, Tiris-Zemmour et Nouakchott	< 20%	12,9%

Source :

Confectionné par les auteurs à partir des données du Profil de pauvreté 2008, ONS, septembre 2009.

L'enquête conclut à une détérioration du niveau de vie des habitants des wilayas du Hodh El Charghi, de l'Assaba, de l'Adrar, du Brakna et du Tagant par rapport à 2004, mais à un recul de la pauvreté dans le reste du pays.

Quant à l'extrême pauvreté, elle touche selon toujours cette même enquête EPCV 2008, 25,9% de la population, contre 28,8% en 2004 ; c'est-à-dire que plus d'une personne sur quatre vivent en-dessous du seuil d'extrême pauvreté estimé à 96 400 UM. Là, aussi, on relève des inégalités entre les milieux de résidence : 40,8% en milieu rural, contre 7,7% en milieu urbain. Les moughataas les plus touchées par l'extrême pauvreté sont Monguel (71,2%), Moudjéria (65,3%), M'Bagne (61%), Barkéwol (60,4%) et M'Bout (59,9%).

De manière générale, les niveaux de revenus monétaires ont influencé les indicateurs sociaux (éducation, santé) avec les mêmes inégalités par milieux de résidence et par wilaya.

L'alphabetisation qui a connu une amélioration sensible (61.5 % des adultes âgés de 15 ans ou plus contre 57.5 % en 2004), connaît toujours des disparités selon le sexe (70,3% pour les hommes contre 54,4% pour les femmes) et le milieu de résidence (73,3% en milieu urbain contre 50,3% en milieu rural).

A noter que dans le domaine de la santé, la situation a plutôt connu une détérioration. Ainsi, le taux de morbidité a augmenté passant de 6,4%, en 2004 à 7,8% en 2008. L'accessibilité physique aux services de santé demeure difficile. Si la malnutrition chronique a légèrement diminué, passant de 40,3% en 2004 à 40,1% en 2008, la malnutrition aiguë a augmenté passant de 12,2% en 2004 à 15,6% en 2008. Il en est de même pour l'insuffisance pondérale qui est passée de 30,2% à 39,4% au cours de la même période. Au niveau de l'approvisionnement en eau potable, le taux de couverture se situe à 58,3% des ménages contre 52% en 2004³.

S'agissant du lien entre emploi et pauvreté, plus de la moitié des populations enquêtées (51,0%) pensent que l'absence de travail est la cause de la pauvreté⁴, rappelant ainsi le rôle déterminant de l'emploi dans la constitution des revenus et la réduction de la pauvreté ; celle-ci trouve, en effet, son terreau dans le chômage et le sous-emploi, associés à la précarité des emplois dans le secteur informel et à la faiblesse des revenus en zone rurale.

Le niveau global du chômage est estimé en 2008 à 31,2%, légèrement plus faible que celui estimé en 2004 (32,5%). Il n'épargne aucune région du pays, aucun milieu, aucune tranche d'âge, même si la population jeune et les femmes en souffrent plus

³ Profil de Pauvreté 2008, op.cit.

⁴ Ibid.

particulièrement. Ainsi 66,7% des femmes actives âgées de 15 à 24 ans et 44,1% des hommes du même âge sont au chômage. Le chômage décroît avec l'âge et ceci indépendamment du sexe et du milieu de résidence. Mais globalement il est plus répandu chez les femmes que chez les hommes, avec un ratio (hommes / femmes) de 0,54⁵.

Tableau 3: Taux d'activité selon le milieu de résidence et le sexe

Milieu	Taux d'activité (%)		
	Total	Hommes	Femmes
Rural	46,9	74,5	31,0
Urbain	57,6	75,1	38,8
Total	52,2	74,6	34,4

Source : Compilation à partir des données du profil de pauvreté 2008, ONS.

L'économie nationale et les politiques économiques et sociales n'ont pu donc répondre efficacement au flux ininterrompu de chômeurs qui viennent s'ajouter aux demandeurs d'emploi chaque année et qui sont dus aux effets conjugués de la démographie, des déperditions du système éducatif et du manque de qualification des demandeurs d'emploi (voir infra).

3. Le système de formation et l'emploi

Il est admis aujourd'hui que le système de formation est un puissant déterminant de l'emploi ou tout au moins de l'employabilité. En effet, l'éducation et plus spécifiquement la formation professionnelle du fait des externalités qu'elles génèrent, permettent d'améliorer le niveau général des connaissances et donc la productivité au sein de l'économie, mais aussi d'adapter l'offre de travail à la demande.

La place du système éducatif au sein de la société est donc fondamentale dans la lutte contre le chômage. Mais si la scolarisation de base a connu des progrès très importants en termes quantitatifs, car le taux brut de scolarisation (TBS) a atteint 90.9 % en 2008 dépassant l'EPCV 2004 (76.7 %) et même les résultats de l'enquête MICS⁶ 2007 (82.3%), enregistrant ainsi une évolution soutenue de la couverture scolaire au cours de cette période, la société mauritanienne, reste globalement peu instruite .

En effet, le recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) réalisé en 2000, qui constitue pour le moment la seule source qui fournit des informations plus exhaustives que les enquêtes EPCV, en attendant le dépouillement du recensement général en cours, a montré que la typologie de l'instruction, au niveau de la population âgée de plus de six ans, se présente comme suit :

⁵ Ibid.

⁶ Enquête par grappe à indicateurs multiples, suivi de la situation des enfants et des femmes rapport final, 2007, ONS, Mauritanie.

Tableau 4: Typologie de l'instruction

Niveau d'instruction	%
Aucun niveau d'instruction ou juste niveau d'alphabétisation	46,44%
Niveau d'enseignement coranique ou de « mahadra »	18,40%
Niveau d'enseignement primaire	23,18%
Niveau du 1er cycle de l'enseignement secondaire	5,27%
Niveau du second cycle de l'enseignement secondaire	4,64%
Niveau de l'enseignement supérieur;	1,7%
Niveau d'enseignement professionnel	0,03%

Source : compilation à partir du RGPH, 2000

L'enquête EPCV 2004 a presque confirmé ces données. Elle a montré qu'environ 60% de mauritaniens n'ont jamais fréquenté l'école formelle, 35% ont arrêté leurs études avant l'obtention du baccalauréat, 3% ont fait une formation professionnelle ou technique et seulement 1% ont pu suivre des études supérieures.

Ces données montrent que la société mauritanienne reste non seulement très insuffisamment instruite, mais que la qualité de la formation est loin de répondre aux besoins du marché de travail. La question de l'efficacité externe du système éducatif mauritanien est restée une question lancinante, car, comme souligné par de nombreuses études, les formations dispensées sont très largement en déphasage avec les besoins du marché du travail⁷.

La massification du système éducatif s'est faite au détriment de la qualité de l'enseignement. Un taux très élevé d'échec et d'abandon scolaire est enregistré avant la fin du cycle primaire. Le taux de redoublement au secondaire est de 14%, mais de 73% en classe de Terminale.

Le système éducatif continue d'inonder le marché du travail de milliers de candidats diplômés et souvent non diplômés, ne répondant le plus souvent pas aux besoins de l'économie. Ainsi, il ressort d'une étude Prospective sur la Croissance de la Population et ses Conséquences sur l'emploi des jeunes et des Femmes de l'ANAPJ⁸ que le marché de travail reçoit annuellement des demandes additionnelles de travail estimées à 30.000 nouveaux demandeurs d'emploi affluant chaque année sur le marché de travail contre 16.000 opportunités d'emploi créées. Une actualisation de ces chiffres sur les vagues de nouveaux entrants sur le marché du travail donne une révision à la hausse avec une demande additionnelle annuelle de l'ordre de 40.000 à 50.000 personnes, dont la majorité est formée de jeunes à bas niveau scolaire. L'étude, s'adossant sur le plan d'action du Ministère de l'emploi de 2008, fournit la répartition suivante des demandeurs d'emploi par niveau d'étude:

⁷ On peut citer à cet égard, l'Etude sur la croissance et l'emploi, BAD, janvier 2013 ; l'étude sur le mécanisme opérationnel de coordination entre les institutions en charge des questions de l'emploi et de formation, Kouadio BENI MARCEL, janvier 2010 ; Stratégie Nationale de l'Emploi y compris une dimension migratoire et plan d'action 2009-2013, Cheikh FAYE, juin 2009 et bien d'autres (cf. bibliographie)

⁸ Etude réalisée par le Cabinet CERTIF, décembre 2010.

Tableau 5 : Répartition de la demande d'emploi par niveau d'étude

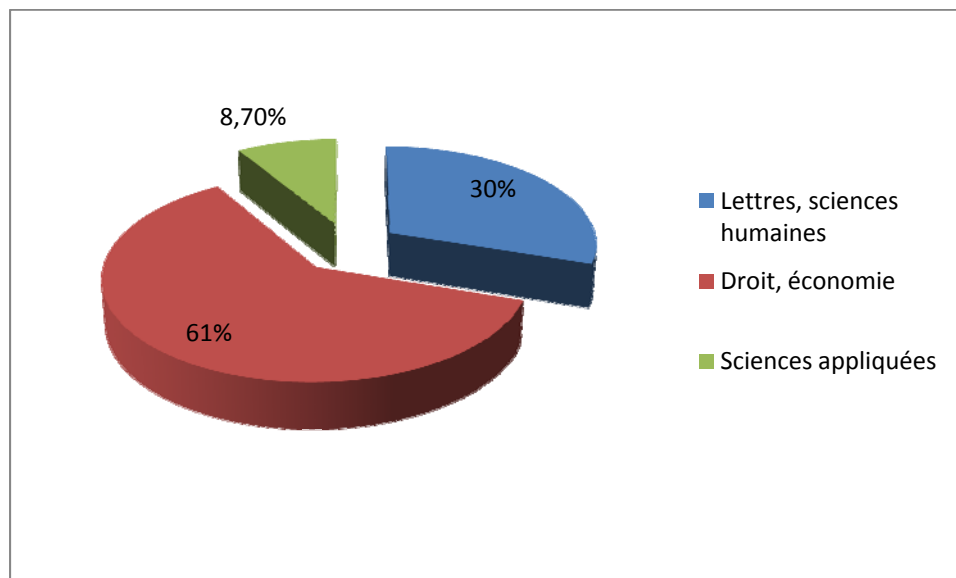
Niveau d'instruction	Estimation	%
Diplômés de l'enseignement Supérieur	1 500 à 1 800	4%
Diplômés de la FTP	1 200 à 1 500	3%
Sortants de l'enseignement Sup. et la FTP (sans diplôme)	2 000	5%
Sortants du secondaire (sans le bac)	10 000	25%
Sortants du fondamental (en abandon)	20 000	50%
Jamais fréquenté l'école moderne	5 300	13%
Total	40 000 à 50 000	100%

Source: Etude Prospective sur la Croissance de la Population et ses Conséquences sur l'emploi des jeunes et des Femmes et MEFPTN, 2010.

Selon les estimations tirées des recoupements de diverses sources⁹, le marché de travail n'absorberait que près de la moitié de cet effectif alimenté à plus de 90% par les déperditions du système éducatif avant le cycle supérieur; la moitié restante s'ajoute à la masse de ceux des années précédentes qui n'ont pas été absorbés par le marché du travail poursuivant ainsi le cycle infernal de grossissement des chômeurs.

Même ceux qui réussissent à décrocher des diplômes supérieurs se heurtent au problème de qualification, la plupart étant orientés vers des domaines saturés et à faible adéquation avec le marché de l'emploi. Les filières scientifiques et techniques restent très minoritaires au niveau de l'enseignement supérieur. Ainsi, par exemple, sur les 3529, sortants de l'Université de Nouakchott, de 2002 à 2005, Plus de 60% appartiennent aux filières « Droit économie», conte 30% pour les filières « lettres et sciences humaines » et seulement 8,7% pour les filières scientifiques (graphique, ci-dessous)¹⁰.

Figure 1 : Ventilation des sortants de l'Université de Nouakchott, de 2002 à 2005 selon les filières



⁹ Notamment les recoupements des informations découlant de nos entretiens avec certains responsables du Ministère chargé de l'Emploi

¹⁰ Graphique reconstitué à partir des données fournies par l'Université de Nouakchott et citées par Taleb Abderrahmane OULD MAHJOUB, « les tendances du Marché de travail en Mauritanie, », Bureau sous régional pour l'OIT, DAKAR, Nouakchott, 30 octobre 2006.

Il y a donc décidément un déséquilibre « malthusien » au niveau des contingents issus des formations supérieures, au détriment des spécialités requises par le marché du travail. Ainsi, les spécialisations d'ingénierie, de comptabilité, de mécanique, d'architecture, de génies civile et d'agronomie sont moins répandues que les juristes, les économistes, les géographes, les diplômés des lettres modernes et originelles qui sont moins demandés sur le marché du travail.

De plus, la plupart des candidats au marché du travail ont un handicap linguistique de taille¹¹. Ainsi, les « arabisants » ont plus de difficultés à intégrer le marché du travail du fait que la plupart des emplois sont encore « francisés ».

C'est donc au niveau des formations qualifiantes que le gap est criant, c'est-à-dire, la formation technique et professionnelle. En effet, la capacité d'accueil du dispositif de la FTP au plan national est estimée en 2005 à 5000 places dont près de 2400 places dans les formations diplômantes, le reste dans des formations qualifiantes généralement de courte durée¹² et ce, alors que les besoins du marché du travail en main-d'œuvre qualifiée sont estimés à 15.750/an¹³.

Face à cette situation, l'offre de formation des entreprises est assez modeste. Ainsi, seules 25,5 % des entreprises proposent des programmes de formation à l'emploi officiel à leurs employés, ce qui place la Mauritanie après le Mali (27,8 %), le Sénégal (33,2 %), le Brésil (67,1 %) et la Chine (84,8 %)¹⁴. Or, le manque de compétences influe négativement sur le taux de productivité. Ainsi, la valeur ajoutée par travailleur est d'environ 3 000 dollars EU, soit la moitié de celle du Mali et le tiers de celle du Sénégal, qui, à son tour, n'est pas compensée par de faibles salaires¹⁵.

D'après l'Enquête du Climat d'Investissement (ICS) de 2006¹⁶, 20% des entreprises en Mauritanie pensent que les faibles niveaux de compétences de la main d'œuvre constituent une contrainte majeure à l'accroissement de la productivité.

La formation technique qualifiante représente par conséquent un vrai défi pour le pays. Il faut dire qu'elle achoppe sur des blocages socio-anthropologiques, car elle est perçue, hélas, largement, en Mauritanie, comme une formation résiduelle de récupération de ceux qui n'ont pu réussir dans l'enseignement général. Aussi, les parents comme les élèves sont-ils peu motivés pour ce type d'enseignement. La formation technique et professionnelle reste largement commandée par une logique de cursus, peu préoccupée par les métiers. Cette situation est amplifiée par un préjugé socio-culturel défavorable à l'égard des travaux manuels. C'est l'accès au niveau suivant et à un diplôme final qui compte et non l'insertion dans un milieu de travail pouvant favoriser l'employabilité. Autrement dit, le diplôme est un objectif en soi; peu importe le reste, ou plutôt le reste viendra y compris en utilisant le réseau relationnel ou parental. Car les relations de ce

¹¹ Voir stratégie nationale de l'emploi y compris une dimension migratoire, et plan d'action (2008-2013), 2009.

¹² Source, Etude Croissance et Emploi, BAD, op.cit.

¹³ Ibid. Estimations à la base d'un certain nombre de paramètres, comme : les besoins en nouvelles création d'entreprises (2000 entreprises au lieu de 1000 actuellement par an), les besoins additionnels des secteurs porteurs, les besoins en formation des jeunes déscolarisés et les besoins urgents en renforcement des capacités des employés occupés mais manquant de qualification.

¹⁴ Voir le Rapport de la Banque Mondiale, Options de politiques pour l'amélioration du développement du secteur privé, Mémoire économique du pays, avril 2010.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Enquête auprès d'entreprises et employés du secteur privé à Nouakchott et à Nouadhibou afin d'évaluer l'environnement général des affaires, Banque Mondiale, 2006.

type demeurent importantes dans l'accès au marché de l'emploi. Ainsi près de 46% des sortants insérés ont eu accès à leurs emplois grâce à l'intervention d'un ami ou un parent¹⁷.

Il s'ajoute à cela qu'une certaine mentalité bien répandue fait croire à bon nombre de citoyens qu'il n'y a d'emplois que dans la fonction publique et que seule cette dernière ouvre la voie à la promotion sociale et garantit une sécurité de l'emploi que l'on n'a nulle part, ailleurs. Tout autre emploi est considéré comme un tremplin provisoire en attendant un emploi à la fonction publique ou « plus vaguement d'une prise en charge par l'État encore parfois considérée comme un dû », et « un facteur socio-culturel prégnant qui inhibe l'esprit d'initiative et d'entreprise de trop nombreux diplômés »¹⁸.

Autant dire que le paradoxe est révélateur d'un décalage poignant entre une économie insuffisamment satisfaite en qualifications adéquates (dans des domaines aussi variés que le BTP, l'hôtellerie, l'industrie de transformation, la pêche, l'économie agro-pastorale, etc.) et un important chômage de jeunes diplômés; d'où le besoin pressant de renforcer l'employabilité des jeunes pour faciliter leur insertion professionnelle.

Cette insuffisance de l'employabilité est aggravée par la déficience de l'apprentissage informel qui complète généralement l'apprentissage formel. Il consiste en un transfert de savoir et de savoir-faire d'un professionnel à un apprenti dans une entreprise généralement artisanale. C'est un mode de formation basé sur les qualifications pratiques pendant de longues années. Il forme à la vie active en familiarisant les jeunes avec les réalités du monde du travail. Mais ce mode d'apprentissage connaît des limites à cause du manque de qualifications de ceux qui sont censés le dispenser et ne répond pas toujours aux exigences des mutations techniques et technologiques que connaît le marché du travail. Il est, par ailleurs, peu pris en compte par les stratégies de formation.

Devant ce déficit de qualification des demandeurs d'emploi, les pouvoirs publics, ont déployé ces dernières années des efforts notables en vue d'améliorer la capacité d'accueil des établissements techniques et professionnels. Ainsi, deux nouveaux lycées techniques, en plus de ceux de Nouakchott et de Nouadhibou ont été créés à Atar et Néma¹⁹ en plus de l'ouverture de treize sections techniques dans les collèges d'enseignement général au niveau des capitales régionales. Deux écoles d'ingénieurs orientées vers l'une vers les mines, l'autre vers les BTP ont été également créées. Les établissements privés se sont multipliés et offrent déjà en 2007 une capacité d'accueil pour environ 1 000 apprentis²⁰. Aussi, la formation technique et professionnelle (FTP), de l'emploi des jeunes et de la formation de main d'œuvre qualifiée est-elle une priorité du gouvernement depuis 2009. L'accent est mis davantage sur la demande du marché de l'emploi et sur la pertinence des programmes de FTP.

Il faut noter, toutefois, que si ces efforts ont permis, entre autres, de doubler la capacité d'accueil des établissements d'enseignement technique, il est à craindre que la qualité de l'enseignement s'en ressente en raison de la non augmentation concomitante des budgets (ceux-ci ont été même quasiment divisés par deux par établissement d'enseignement²¹) et par l'insuffisance de la matière d'œuvre consécutive à la diminution

¹⁷ Enquête INAP-FTP, 2005 sur un échantillon de 817 diplômés

¹⁸ Stratégie d'intervention de l'ANAPEJ, version provisoire, 2007

¹⁹ Ce sont en fait des transformations de centres professionnels préexistants (CFPP d'Atar et centre de mahadra à Néma)

²⁰ Source : enquêtes de l'INAP-FPT, in stratégie d'intervention de l'ANAPEJ, 2007.

²¹ Source : entretiens avec des responsables du secteur.

des budgets, alors que cette dernière est indispensable pour les travaux pratiques des apprenants et qui plus est, dévient de plus en plus chère. Sans parler des laboratoires ou des équipements lourds que nécessite la formation qualifiante (engins et autres machines) qui sont tout simplement inaccessibles à la plupart des apprenants. Or, la formation technique est très exigeante en moyens et sans la pratique, la qualification restera un vœu pieux²². Dans ce cas, l'enseignement technique ne sera, malheureusement, qu'enseignement général déguisé ou dans le meilleur des cas, un enseignement général édulcoré. Cette situation est aggravée par le fait que la mise en œuvre des programmes dispensés ne bénéficie pas du suivi nécessaire, que ces établissements restent déconnectés du monde des entreprises et, de ce fait, les employeurs connaissent mal les possibilités qui leur sont offertes par le système de formation.

4. L'emploi : un défi majeur longtemps sous-estimé

S'il est vrai que la pauvreté recule du fait des relatives bonnes performances économiques, elle n'en constitue pas moins aujourd'hui un problème majeur, puisqu'elle concerne encore près de la moitié de la population et ce, malgré la croissance économique. Car, le nombre de pauvres a continué à augmenter, passant, par exemple, de 1 279 987 personnes en 2000 à 1 319 566 personnes en 2004.

De plus, l'effet de la croissance économique sur la création des emplois, a été faible, le taux de chômage ayant été croissant entre 2000 et 2004 et n'a reculé que très faiblement en 2008. Ainsi, en 2004, ce taux représentait près de 32,5% de la population active, contre 29 % en 2000 et 31,2% en 2008.

Le chômage est donc bel et bien un mal endémique qui gangrène la société et que les pouvoirs publics ont paradoxalement longtemps minimisé, se fondant sur un postulat bien simple selon lequel, la croissance économique est la thérapie idoine du chômage. Or, s'il y a bien un lien de cause à effet entre la croissance économique et l'emploi, ce dernier ne peut être réduit au seul problème de la croissance. La preuve est que l'économie mauritanienne a généré la croissance entre 2000 et 2004 et pourtant le taux de chômage a crû significativement entre ces deux dates. Au-delà des causes liées à la démographie, la raison est à rechercher dans la structure de l'économie et dans l'absence d'une politique adaptée de promotion de l'emploi.

Il faut dire que l'emploi a été longtemps le parent pauvre des politiques publiques. Le dernier document qui fait office de Politique de l'emploi est celui issu des Etats Généraux de l'emploi, organisés en février 1997, sous l'égide de l'ex-Ministère de la Fonction Publique, du Travail de la jeunesse et des Sports, à un moment où « l'emploi » n'apparaissait même pas dans la dénomination du Ministère. Or, ce document se fondait sur un diagnostic contenant des informations peu précises et fragmentaires. D'autant qu'il est resté lettre-morte. D'autres documents élaborés bien plus tard auraient pu servir de stratégie pour l'emploi mais qui sont restés à l'état de projet et n'ont donc pas été

²² Lors de nos entretiens avec certains responsables de l'ANAPEJ, ceux-ci nous ont fait savoir qu'ils ont constaté, à leur grande surprise, à l'occasion de la mise en place des « maisons de services » que même les sortants des CFPP manquent parfois de qualification basique pour les métiers pour lesquels ils sont supposés être formés. Il y en aurait, par exemple, qui n'ont jamais actionné de « tournevis » ou ouvert de capots de « véhicule», alors qu'ils sont censés être formés dans la filière « mécanique auto» !

valorisés et/ou adoptés pour servir véritablement de cadre d'orientation et d'action du gouvernement en matière d'emploi²³.

Le CLSP qui constitue depuis plus d'une dizaine d'années la norme suprême des politiques macroéconomiques et sectorielles, même s'il reconnaît que l'emploi est « un levier majeur pour la réduction de la pauvreté » et préconise, entre autres mesures, la dimension « création d'emplois » dans la programmation budgétaire des dépenses publiques, il n'en fait qu'un simple sous-paragraphe de l'Axe III « Développement des Ressources Humaines et Expansion des Services de Base »²⁴.

Du point de vue institutionnel, la structure chargée de l'emploi s'est depuis longtemps trouvée noyautée dans les dédales de l'organisation ministérielle, sans aucune marque particulière. Il faudra attendre, les dernières années de la décennie 2000 pour voir apparaître les prémices d'un changement de perception à ce niveau (voir infra).

Il est vrai que l'enjeu de l'emploi prend de plus en plus une dimension planétaire. Partout des sociétés sont menacées d'effondrement du fait de la prévalence aiguë du chômage qui incite aux extrémismes et aux déviances de toute sorte. Car, l'emploi est le pilier de la stabilité sociale. Il permet à la société de produire des richesses en termes de biens et de services et à ce titre il concourt à la stabilité macroéconomique. Il contribue, à travers la redistribution des revenus au sein de la société, à apaiser les tensions et à prémunir contre la précarité

Il permet à l'individu de s'épanouir de préserver sa dignité, de s'émanciper, en un mot de jouer pleinement son rôle dans la société. C'est pour cela qu'il représente un défi majeur à relever.

Il doit, autant que les objectifs d'inflation, de croissance, d'éducation et de santé, dicter le choix des politiques publiques et être consacré comme une priorité nationale qui concerne tous les secteurs.

Il requiert, par conséquent, une mobilisation à la mesure des enjeux qu'il représente pour la société et c'est pour cela qu'il doit être piloté d'une manière coordonnée et rationnelle.

Les paragraphes qui suivent tentent de cerner et d'analyser la problématique de l'emploi d'un point de vue organisationnel pour apporter, au final, quelques propositions de nature à rendre le dispositif de conception et de pilotage de l'emploi plus cohérent et plus efficace.

²³ Il en est ainsi de « la stratégie nationale de l'emploi y compris une dimension migratoire et plan d'action (2009-2013) », Ministère de de la Fonction Publique et de l'Emploi, juin 2009.

²⁴ CSLP, 2011-2015, Volume II, mars 2011.

II. Etat des lieux analytique des structures en charge de l'emploi

1. Présentation des structures

1.1. L'Administration centrale du Ministère de l'Emploi, la Formation Professionnelle et des Technologies Nouvelles (MEFPNT)

Elle est organisée par le décret n° 070-2010 en date du 11 mai 2010 fixant les attributions du Ministre de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies et l'organisation de son Administration Centrale de son Département.

La matrice, ci-après décrit les missions et le positionnement des principales structures centrales impliquées dans la gouvernance de l'emploi:

Missions Générales du Ministère			
<ul style="list-style-type: none"> - élaborer et appliquer la politique nationale en matière d'emploi, d'insertion et de formation technique et professionnelle ; - concevoir et d'harmoniser la réglementation générale dans les domaines de l'emploi et de la formation technique et professionnelle - concevoir et de mettre en œuvre une stratégie nationale pour satisfaire les besoins en compétences des entreprises pour améliorer leurs performances et leur compétitivité ; - développer une offre de formation professionnelle répondant aux besoins des populations pour favoriser leur insertion dans la vie active et d'améliorer l'employabilité des travailleurs; - veiller à l'adaptation et à l'application du cadre législatif et réglementaire régissant la formation professionnelle, dans les secteurs public et privé, aux mutations économiques, sociales et culturelles ; - Assurer la tutelle des établissements publics relevant du Ministère 			
Administration Centrale			
Direction de l'emploi	Missions	Positionnement hiérarchique	Composition organique
	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les orientations et les objectifs en matière de développement de l'emploi ; - Favoriser les convergences et les synergies entre tous les acteurs, publics ou privés, concernés par l'emploi et de participer à cet effet à toutes les instances techniques et consultatives sur l'emploi ; - Veiller au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des lettres de mission signées entre l'Etat et les structures publiques et privées du dispositif national d'accès à l'emploi ; - Suivre et évaluer la mise en œuvre des actions menées par les dispositifs publics de promotion de l'emploi en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ; - Contribuer et faciliter l'embauche des demandeurs d'emploi par l'intermédiaire des structures spécifiques créées à cet effet ; - Réaliser des études dans le domaine de l'emploi, de la productivité et des coûts du travail ; - Effectuer des enquêtes et tenir des statistiques 	Conception	Trois services : <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Politique et de la Promotion de l'Emploi, - Service des Études et du Marché de l'Emploi et ; - Service de la Coopération et de l'Emploi des Migrants.

	<ul style="list-style-type: none"> fiables sur l'emploi et l'insertion professionnelle ; - Elaborer les prévisions et les projections sur l'évolution de l'offre et de la demande d'emplois ; - Elaborer les nomenclatures sur les emplois, en concertation avec les autres structures spécialisées ; - Gérer, en liaison avec les structures concernées, l'immigration des travailleurs étrangers en Mauritanie et suivre l'application des conventions internationales en la matière ; - Organiser et suivre le placement des mauritaniens à l'étranger; - Développer, au plan international, toute relation de coopération utile avec les organismes ou institutions en charge des questions d'emploi, en concertation avec la - Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération 		
Direction de l'insertion	<ul style="list-style-type: none"> - définir les orientations et les objectifs en matière d'insertion ; - concevoir et mettre en place des programmes adéquats, de nature à promouvoir l'insertion des populations et groupes cibles ; - impulser et promouvoir les approches adaptées en matière de promotion de la micro finance, la micro et petite entreprise, de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) et de formation/insertion ; 	Conception/opérationnel	Quatre services : <ul style="list-style-type: none"> - Service de l'insertion, - Service de l'entrepreneuriat, - Service de la micro finance et, - Service de promotion de l'approche HIMO.

Direction de la Formation	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser et animer le système de formation technique et professionnelle ; - Assurer le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de formation technique et professionnelle ; - animer et coordonner les travaux d'élaboration de la carte de la formation technique et professionnelle, en fonction des besoins socio-économiques ; - coordonner la formation d'ouvriers, d'ouvriers qualifiés, de techniciens, de bacheliers techniques et professionnels, de techniciens supérieurs et de formateurs ; - coordonner les travaux d'élaboration et de révision des programmes de formation technique et professionnelle, en relation avec les différents opérateurs dans le domaine de la formation technique et professionnelle et les organisations professionnelles ; - veiller à l'utilisation optimale des espaces pédagogiques et des ressources humaines et financières mobilisés ; - contrôler la qualité des prestations des différents intervenants dans le secteur de la formation technique et professionnelle et procéder à l'évaluation périodique du fonctionnement et des performances du dispositif de formation technique et professionnelle ; - instituer et animer les structures de concertation entre les différentes parties concernées par le fonctionnement du dispositif de formation technique et professionnelle aux niveaux national, régional et sectoriel ; - promouvoir et développer la formation professionnelle initiale dans les milieux professionnels, notamment, l'apprentissage et la formation alternée ; - développer un système national d'orientation des 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception/opérationnelle 	<p>Quatre services :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Formation Professionnelle ; - Service de la Formation Technique; - Service de l'Administration des Etablissements de Formation ; - Service de l'Orientat ion, de l'Evaluation et de l'Homologation
----------------------------------	--	---	--

	<p>candidats à la formation technique et professionnelle ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - orienter et gérer les étudiants en formation moyenne à l'étranger ; - organiser les examens et concours de la formation technique et professionnelle ; - mettre en place un système national de reconnaissance des acquis professionnels et d'homologation des diplômes dans le domaine de la formation technique et professionnelle ; - développer et veiller à l'application des normes de qualité dans le dispositif de formation technique et professionnelle ; - assurer le secrétariat du Conseil National de la Formation Technique et Professionnelle. 		
<p>Direction des Relations Intersectorielles, de la Formation Continue et de la Formation Privée</p>	<ul style="list-style-type: none"> - orienter, en collaboration avec les différents départements et organismes concernés, la coordination et le suivi ressources formatives des secteurs public et privé de la formation professionnelle ; - promouvoir et développer en relation avec les secteurs concernés les passerelles entre les différents niveaux de formation technique et professionnelle ; - promouvoir et développer la formation continue et son intégration dans les établissements de formation technique et professionnelle ; - mettre en place des programmes de formation continue, en concertation avec la direction de la formation, au profit des formateurs et personnels d'encadrement du dispositif national de Formation Technique et Professionnelle; - encourager les initiatives privées en matière de formation technique et professionnelle et veiller à l'application et à l'adaptation des textes réglementaires ; - organiser et réglementer le dispositif de Formation 	<p>Conception</p>	<p>Deux services :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Service des Relations Intersectorielles et de la Formation Continue ; -Service de la Formation Privée

	Technique et Professionnelle.		
Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération	<ul style="list-style-type: none"> - contribuer à la définition et la mise en œuvre des objectifs stratégiques et à la mobilisation de ressources ; - élaborer le plan directeur et les plans d'actions, - coordonner, suivre et évaluer les programmes d'activités du département ; - collecter les informations et élaborer les statistiques y afférentes; - développer et suivre la coopération avec les organismes nationaux et internationaux compétents, de même que la coopération bilatérale et multilatérale; - tenir la documentation et les archives du département. 	Conception	Deux services : <ul style="list-style-type: none"> - Service des Etudes et de la Programmation ; - Service de la Coopération.

1.2. Les Structures affiliées :

On citera ici les structures autonomes ayant un rôle direct ou indirect dans la promotion de l'emploi. La matrice, ci-dessous présente les principales structures opérationnelles ou d'exécution qui interviennent dans ce domaine et qui sont sous la tutelle du MEFPNT:

Nom de la Structure	Missions/objectifs	Mécanismes de pilotage	Texte et date de création/Statut	Positionnement hiérarchique
L'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ).	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi en vue de favoriser l'épanouissement économique, social et culturel des populations cibles ; - Assurer la prospection, la collecte des offres d'emploi auprès des employeurs et la mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi ; - Assurer l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi ; - Promouvoir l'auto emploi; - Concevoir et mettre en œuvre des actions destinées à assurer la promotion de l'emploi de groupes vulnérables ; - Réaliser des études sur l'emploi ; - Mettre en place de programmes de formation professionnelle, de perfectionnement, de reconversion et d'insertion dans la vie active ; - Mobiliser et gérer des fonds nécessaires à la promotion de l'emploi ; etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction Générale et directions affiliées - Conseil d'orientation et de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n° 2005-002 du 18 Janvier 2005 - Etablissement public à caractère administratif 	Structure d'exécution
Programme National Intégré de Micro Entreprise (PNIME)	Le PNIME contribue à la création d'emplois décents notamment pour les femmes et les jeunes en vue de réduire la pauvreté. Il a pour objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - comité de pilotage, - Comité Directeur, et, - Cellule de Gestion. 	<ul style="list-style-type: none"> - Arrête du 15 janvier 2009 ; - Structure de programme 	Structure opérationnelle

	<p>spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faciliter la création d'emplois décents et productifs en favorisant un meilleur accès des pauvres à une gamme élargie de services performants pour le développement des micro et petites entreprises (MPE) en Mauritanie ; - renforcer les capacités des entrepreneurs en activité ou potentiels par la mise en place d'un système de financement plus adapté aux besoins des MPE ; et de, - valoriser les ressources locales et les technologies appropriées au secteur de la MPE par une meilleure intégration des techniques HIMO. 			
Projet de renforcement des capacités de la micro finance (PRECAMF)	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de l'offre de services de micro finance; - Amélioration de la demande de services financiers ; - renforcement de l'offre et la demande en services de micro finance 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de Suivi; - Structure de projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Prêt FAD n° (P-MR-IEO-004); - Structure de projet 	Structure opérationnelle et d'exécution
l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP-FTP)	<p>Structure de conseil et d'aide à la décision ayant pour missions d'œuvrer à rapprocher la demande et l'offre de formation et d'assurer l'ingénierie de la formation technique et professionnelle. Il a pour missions spécifiques de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - analyser les besoins en qualification des différents secteurs de l'économie à travers 	Conseil d'Administration	Etablissement Public à caractère Administratif/ décret n° 053/02 du 16 juin 2002/,	Structure opérationnelle et d'exécution

	<ul style="list-style-type: none"> - des études sectorielles ; - élaborer les programmes de formation répondant aux besoins identifiés ; - Assurer l'appui pédagogique aux établissements de formation pour la mise en œuvre d'une formation pertinente et de qualité. - Gérer le Fonds Autonome de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (FAP-FTP) 			
Centres de Formation et de Perfectionnement Professionnels (CFPP)	<ul style="list-style-type: none"> - La promotion de la formation professionnelle initiale et continue - Le Développement des programmes et des outils pédagogiques suivant l'APC ; - Le Développement de l'alternance et de l'apprentissage ; - Le Développement de la formation initiale et continue des formateurs ; - Le Renforcement de la gestion des établissements ; - La Promotion du développement de la formation professionnelle privée ; - La mise en place d'un système de formation de qualité. 	Conseils d'administration	Crées par décrets comme EPA, de second degré (17 établissements d'enseignement : 14 centres de formation + 2 lycées + 1 centre supérieur d'enseignement technique) ²⁵	Structures d'exécution

²⁵ Leurs directeurs sont nommés par arrêté du ministre.

1.3. Les Structures Connexes

1.3.1. La PROCAPEC

Les Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit (PROCAPEC) ont été créées en mars 1997 par l'instruction 001/GR/97 du Gouverneur de la Banque Centrale de Mauritanie. Elles visaient la mise en place des mécanismes institutionnels et opérationnels durables pour financer de petites opérations économiques viables au niveau du secteur informel et des couches défavorisées de la population qui n'ont pas accès aux financements bancaires classiques. La PROCAPEC a pour mission la mise en place d'un système mutualiste reposant sur un réseau de Caisses populaires locales d'Épargne et de Crédit (CAPEC) économiquement viables, sur l'ensemble du territoire national. Le programme de la PROCAPEC vise plus spécifiquement à répondre à deux objectifs :

- Comblent le déficit de services financiers de proximité, pour faciliter l'accès au crédit ;
- Appuyer les micros, petites et moyennes entreprises afin de favoriser l'emploi durable.

Pour ce qui est de l'Agence PROCAPEC, ces objectifs se doublent d'une mission plus précise déclinée en huit axes, à savoir:

- mobiliser l'épargne et permettre l'accès au crédit de la population cible,
- appuyer la micro-entreprise et la génération de revenus,
- apporter une assistance technique et financière aux CAPEC,
- développer des outils et produits pour amplifier l'activité de crédit dans les meilleures conditions de sécurité,
- respecter les dispositions du cadre légal et réglementaire,
- organiser le refinancement des CAPEC,
- élaborer un programme de formation pour améliorer l'environnement des CAPEC et la gestion des Micro-entreprises,
- mobiliser des ressources et négocier des accords de partenariat.

S'agissant de l'organisation, l'instruction portant création de l'Agence précise que la PROCAPEC est organisée en Directions, Délégations, Services, Divisions et Sections sous l'autorité d'un Directeur National, lui-même sous la supervision d'un Comité d'Orientation dont la présidence est assurée par la Banque Centrale de Mauritanie.

Le programme PROCAPEC crée des activités génératrices de revenus et dispose d'un mécanisme d'appui à l'entrepreneuriat, à travers le Centre de formation de la micro et petite entreprise (CFMPE) et contribue ainsi à promouvoir l'emploi. Il assure le suivi des bénéficiaires de crédits de l'ANAPEJ. Mais, sur certains aspects, il fait double-emploi avec d'autres structures, comme le PNIME et son succès reste très mitigé en raison de pesanteurs sur lesquelles nous aurons à revenir.

1.3.2. La Caisse de Dépôt et de Développement (CDD)

La caisse de Dépôts et de Développement est un établissement public autonome à statut spécial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a été créée par la loi 027/2011 du 17 mars 2011 et est rattachée au Premier Ministre.

La création de la CDD est venue répondre à la persistance de défis structurels de l'économie du pays dont les solutions nécessitent la mise en place d'une institution indépendante, dotée d'une bonne gouvernance et d'une large autonomie de gestion, de

moyens financiers, opérationnels et humains importants et de l'assistance de partenaires extérieurs. Elle vient compléter le paysage financier national par son positionnement comme acteur de financement de projets structurants à moyen et long terme et comme une banque gérant la trésorerie des établissements publics. C'est une banque à la fois classique, mais plus orientée vers le service public que les banques ordinaires.

Sa gouvernance est assurée par une structure comprenant un Conseil d'Orientation Stratégique, deux commissions de surveillance, un Directeur Général, un Secrétaire Général, et un Caissier Général.

Outre les missions qui lui sont assignées, la Caisse de Dépôt et de Développement, s'est vue confier un mandat de gestion pour un programme national d'appui à l'emploi et à la petite et moyenne entreprise. Elle est dotée pour cela d'un fonds de dix Milliards UM dont le système d'allocation est territorialisé avec comme relais des commissions régionales de supervisions présidées par le wali.

L'objectif de ce programme est de financer des activités génératrices de revenus et de promouvoir l'emploi de trois catégories de bénéficiaires :

- * Les diplômés chômeurs
- * Les habitants des quartiers précaires
- * Les petites et moyennes entreprises.

La CDD est confrontée aux difficultés inhérentes à toute nouvelle structure du genre, complexe et officiant dans un environnement difficile (voir infra).

1.3.3. La Promotion de la Pierre taillée

Créé initialement par décision N° 47/2003 et modifié par l'arrêté 1988/MEIPP du 31/08/2007, le Programme de Promotion de la Pierre Taillée concourt à réaliser les missions essentielles de lutte contre la pauvreté basée sur une approche HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre). Le Programme avait pour mission notamment de :

- mettre en œuvre des activités Haute Intensité de Main d'œuvre ;
- promouvoir les activités visant l'exploitation des matériaux locaux de construction notamment la pierre et l'argile ;
- appuyer la constitution des groupements d'intérêt économique (GIE) et la spécialisation des PME en vue d'organiser la production et la commercialisation de la pierre;
- soutenir et réorienter les PME et les bureaux d'études exerçant des activités connexes au secteur du bâtiment et des travaux publics pour se spécialiser dans la construction par les matériaux locaux et appliquer l'approche Haute Intensité de Main d'œuvre dans l'exécution des travaux ;
- organiser et mettre en œuvre des sessions de formation au profit des artisans, des GIE, des PME et des bureaux d'étude exerçant des activités liées à l'usage des matériaux locaux, etc.

Le Programme est donc centré sur la création d'emplois et de PME locales à travers l'exploitation de la Pierre extraite localement dans les carrières de Nema, Aioun et surtout Atar. Il a ainsi pu former, organiser et professionnaliser des centaines d'exploitants au niveau des différentes carrières, avec près de 700 employés permanent et des commandes avoisinant en 2010 une valeur de 2,5 Milliards d'UM.

Devant le succès du Projet, les pouvoirs publics l'ont transformé récemment par décret en date du 29 octobre 2012 en Etablissement Public à caractère industriel et commercial

(EPIC) prenant l'appellation d'Etablissement d'Exécution des Travaux réalisés en matériaux locaux (EPR-ML). Il change en même temps de tutelle, car il est rattaché désormais au Ministère de l'Equipement et dispose comme toutes les entités de son genre d'un conseil d'administration. Le Ministère chargé de l'Emploi en est désormais réduit à une simple représentation au sein de ce conseil.

Compte tenu du nouveau statut du projet, il est à craindre que les considérations de profit et de rendement l'emportent sur les objectifs sociaux. Puisqu'il sera de plus en plus porté vers la mécanisation de ses exploitations afin d'augmenter ses capacités de production.

La Direction du projet laisse entendre néanmoins que la vocation HIMO restera une priorité du projet et que l'augmentation de la production ne se fera pas au détriment de l'emploi. La construction des trottoirs à grande échelle, à Nouakchott, en utilisant la main-d'œuvre locale va dans ce sens, puisqu'elle compte créer un millier d'emplois.

2. Analyse diagnostique des structures

2.1. Le Ministère Chargé de l'Emploi, en tant que structure faitière

2.1.1. Un Département qui se cherche

Depuis plus de cinq ans, le Ministère en charge des questions de l'emploi et de la formation est au cœur du processus de coordination de la politique de l'emploi et de la formation. Mais il a du mal à trouver ses marques en raison d'abord d'une certaine instabilité institutionnelle. Le tableau, ci-dessous, rappelle le parcours sinueux, ces dernières années, de ce département si important en matière de pilotage de l'emploi.

Tableau 6 : historique des changements institutionnels

Dénomination	Année	Décret de création
Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle	2007	n° 131-2007
Ministère de la Fonction Publique, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	2008	n° 203-2008
Ministère de la Fonction Publique et de l'Emploi	2009	n°007-2009
Secrétaire d'Etat Chargé de la Formation Professionnelle	2009	n°008-2009
Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	2009	n°114-2009
Ministre Délégué auprès du Ministre d'Etat à l'Education Nationale, chargé de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies	2010	n°196- 2010 ²⁶

²⁶ En fait le décret pris le 16/12/2010, ne va produire d'effet qu'en 2011, de manière progressive. Il faudra attendre le décret n°066-2011 du 04 Mai 2011 portant délégation d'attributions au Ministre Délégué auprès du Ministre d'Etat à l'Education Nationale, chargé de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies, pour que le Ministère puisse être réellement opérationnel.

Source : compilation/ actualisation de données rapportées par l'Etude sur le mécanisme opérationnel de coordination des institutions en charge de l'emploi, op.cit.

En l'espace de cinq ans, le Ministère a connu six modifications de son profil institutionnel, ce qui ne se traduit pas seulement par des changements de dénomination, mais engendre bien souvent des modifications au niveau des attributions. On voit par exemple que, au gré de ces changements, la formation professionnelle est parfois dissociée de l'emploi et que ce dernier est parfois placé en premier ou par contre relégué au second plan dans l'appellation du Ministère. De plus, le département prend la configuration d'un Ministère autonome, d'un Secrétariat d'Etat ou d'un Ministère délégué.

Ces pérégrinations institutionnelles dénotent d'une certaine hésitation des pouvoirs publics à fixer, pour ainsi dire un cap pour ce département d'autant qu'elles illustrent les difficultés à trouver la bonne combinaison pour s'attaquer à la problématique de l'emploi.

Aujourd'hui, il est réduit à un Ministre délégué avec une fusion des attributions de l'ex-Secrétariat d'Etat Chargé de la Formation Professionnelle (selon le décret n° n°008-2009) avec des emprunts au Ministère de la Fonction Publique et de l'Emploi (selon le décret n° n°007-2009).

Mais le positionnement actuel du département qui se trouve être réduit à un Ministère délégué auprès d'une superstructure brossant des domaines bien plus larges ne contraste-t-il pas avec la volonté des plus hautes autorités à placer l'emploi à la tête des préoccupations nationales ? En termes d'affichage d'abord serait-ce vraiment le meilleur signe à donner à l'opinion nationale comme aux partenaires de développement quant à la priorité accordée à l'emploi ? En termes d'efficacité ensuite, est-ce bien la bonne formule pour que le Ministère puisse avoir les coudées franches et assurer le leadership en matière d'emploi ? Il est permis d'en douter, car cette situation ne peut qu'amoinrir sa position vis-à-vis des autres départements.

Pour autant, regrouper sous la bannière d'un même département, la trilogie « Emploi-Formation Professionnelle- Technologies Nouvelles » dénote déjà d'une prise de conscience des autorités de la nécessité de fédérer des éléments fortement corrélés d'une même thématique, contribuant ainsi à une meilleure harmonisation de l'approche de traitement de la question de l'emploi.

Mais, la question est de savoir si la nouvelle approche résout vraiment le problème de chevauchement des responsabilités si souvent décrié dans les configurations passées. Tout laisse à penser que la nouvelle réorganisation institutionnelle a créé encore une plus grande duplicité d'acteurs dont les interventions se chevauchent et ce, au sein du même des structures du département, ce qui, en plus de la dilution des compétences, affecte la lisibilité des actions entreprises et la bonne utilisation des ressources (voir infra).

2.1.2. Evaluation de l'approche managériale du Ministère

Elle peut-être approchée à travers la grille suivante que nous avons mise au point et renseignée, à partir des entretiens et discussions avec les responsables du secteur, avant de faire des observations générales sur la fiabilité de l'organisation, telles qu'elles se dégagent justement de cette grille et de la conception générale de l'organigramme.

Tableau 7 : Grille d'évaluation

Critères d'appréciation	Effectivité
1. La définition claire des rôles, des responsabilités et des champs de compétence	mitigée
2. La couverture des missions définies par l'organigramme de la fonction « emploi »	Largement effective
3. L'adéquation entre les nominations et les compétences requises	Non effective
4. Le développement de programmes de formation pour faciliter l'adaptation aux postes occupés	Non encore effectifs
5. L'application de modes d'évaluation de la performance des responsables et de leurs personnels	Non effective
6. L'adéquation entre les niveaux de rémunération et les spécificités des postes exprimés en termes de responsabilité, d'importance quantitative et qualitative des activités, de risque...	Non effective
7. L'appropriation des procédures par les personnels concernés	mitigée
8. L'existence de lettre de missions pour les responsables	inexistante
9. La production périodique d'un rapport d'exploitation (reporting) cohérent avec la lettre de mission	Non effective
10. L'existence de fiches de postes pour le personnel	Quasi-inexistants
11. La tenue systématique de réunions de suivi à la base d'un programme préétabli	Effective (depuis quelque temps)
12. La synergie interne des structures	Non effective
13. L'existence d'une vision claire et concertée	inexistante

Il apparaît assez nettement, au travers des appréciations données que le Ministère ne remplit pas encore les conditions de performances que l'on pourrait attendre d'une structure qui représente un enjeu aussi important pour le pays. Il est vrai cependant que l'organisation du département est bâtie, comme toutes les structures ministérielles, sur un schéma classique d'une administration hiérarchisée où ce qui importe, avant tout, c'est la division formelle du travail entre les unités et la définition de liens de subordination entre les différents niveaux de responsabilité. Autrement dit, les résultats sont attendus à long terme et ne sont pas perçus de la même manière que si on était dans le cas d'un management d'entreprise. Mais il faut reconnaître que les deux modes de gestion se rapprochent aujourd'hui même si la finalité est différente. Dans le cas d'espèce, on n'a pas défini d'objectifs certes, mais des missions générales et spécifiques déclinées en tâche plus précises, chaque fois qu'on se rapproche des niveaux d'exécution.

Pour en revenir à la grille d'évaluation, si certaines appréciations se passent de commentaires, puisqu'elles sont exprimées sans nuances ou qu'elles ne demandent pas d'explications particulières du fait qu'elles s'expliquent par des dysfonctionnements structurels de l'administration mauritanienne (choix des personnes et déficits de

motivation, par exemple) certaines, en revanche ne le sont pas d'autant et appellent, par conséquent, les explications, ci-après :

- L'appréciation par rapport au critère « définition claire des rôles, des responsabilités et des champs de compétence » qui semble mitigée est imputable non pas à la non définition des champs de compétence que l'organigramme tente de bien cerner, mais surtout aux interférences que l'on constate à la fois avec les autres ministères en matière de formation et d'emploi, mais aussi entre les structures même du Ministère s'agissant de ces questions;
- La prise en compte par l'organigramme de la fonction « emploi », est largement mise en relief par l'organigramme. Car, l'article 2 du décret sur les attributions du Ministre, stipule en effet qu'il a pour mission générale de « *concevoir, mettre en œuvre, coordonner, suivre et évaluer la politique nationale en matière d'emploi, d'insertion, de formation technique et professionnelle, des Nouvelles Technologies et de la poste* ». Mais si cette formulation donne au Ministère un rôle de premier plan dans la conduite de la politique d'emploi, elle ne met pas suffisamment en exergue le caractère transversal de l'emploi et la position d'interface que doit assumer le ministère à ce niveau ;
- Pour ce qui est des programmes de formation du personnel, on en est au stade de l'ébauche de plans prévisionnels qui n'ont jamais été finalisés à plus forte raison, mis en œuvre. Le personnel en service au Ministère (administration centrale) est pourtant composé, à 66% d'un personnel non permanent²⁷ qui n'a été préparé professionnellement à sa mission, d'où son besoin de formation.
- S'agissant de l'appropriation des procédures par le personnel, il y a lieu de signaler qu'il n'y a pas de manuel de procédures qui sert de référentiel à tout le Ministère. Quant aux procédures habituelles de l'administration, elles sont différemment assimilées selon l'expérience des personnes en poste ;
- Quant à la production périodique d'un rapport d'exploitation (reporting) cohérent avec la lettre de mission, elle n'est pas effective, d'après les entretiens effectués, puisque il n'y a même pas de lettre de mission pour les responsables des structures. Pour autant, le Ministère dispose d'un Plan d'action dont chaque structure tient une partie, et qui est plus ou moins suivi dans sa globalité ;
- Les fiches de postes sont inexistantes en tant qu'outils individualisés, mais il existe tout de même un descriptif sommaire des postes à pourvoir;
- Pour ce qui est des réunions de suivi, depuis environ deux mois, un conseil de cabinet bihebdomadaire est tenu régulièrement, qui permet de partager l'information et de faire le point sur les activités du Ministère en rapport avec le plan d'action;
- Par rapport à la synergie des structures, elle est considérée comme non effective, la restructuration opérée n'ayant pas résolu de façon significative les problèmes liés au manque de coordination. On a l'impression, en effet, que les structures provenant à l'origine de départements divers, se sont juste juxtaposées sans intégration réelle, chacune agissant seule;
- Enfin, l'absence d'une vision stratégique claire et concertée est considérée comme une lacune que le Ministère a du mal à combler jusqu'ici.

Plus généralement, on peut dire que par rapport à la pertinence des missions dévolues au Ministère, celles-ci reflètent globalement les préoccupations vis-à-vis des trois grands

²⁷ Source : bilan des réalisations du Ministère, Juillet 2010

domaines d'intervention du département (Emploi, Formation, nouvelles technologies), mais c'est au niveau de l'agencement et de l'articulation des différentes composantes de la structure ainsi que des systèmes de pilotage que des efforts restent à faire pour assurer une meilleure cohérence de l'action du Ministère et partant, une plus grande efficacité de son intervention.

2.2. Les structures autonomes

Ces structures ont été déjà passées en revue dans le cadre de l'aperçu panoramique sur les principaux intervenants en matière d'emploi. Il s'agit ici de les approcher, cette fois-ci, selon une logique bilancielle, tout en mettant l'accent en particulier sur les insuffisances éventuelles dont le traitement pourrait améliorer les performances de ces entités.

2.2.1. L'ANAPEJ

Créée pour offrir à ses usagers des opportunités en matière de formation, d'orientation, de placement ou d'auto-emploi, l'ANAPEJ devait mettre en œuvre un programme d'action de sept composantes déclinées comme suit :

- Placement et orientation des demandeurs d'emploi;
- Auto-emploi;
- Observation du marché de l'emploi ;
- Sensibilisation et communication;
- Partenariat;
- Appui institutionnel;
- Réalisation des Études.

Mais l'Agence n'a véritablement été présente que dans trois domaines, à savoir : le placement, l'auto emploi et les maisons de service.

1) Au niveau du placement :

Le Département du placement rapproche les offres et les demandes d'emploi. Il devrait servir de relai entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. Mais, malgré une lettre circulaire du premier ministre visant à encourager le passage par l'Agence pour tous les recrutements de jeunes, les employeurs ne suivent pas ces directives et font le recrutement directement, parfois, sans en informer l'agence. De plus, plusieurs bureaux de placements ont été autorisés à faire le placement et cela diminue fortement l'influence de l'Agence dans l'insertion des jeunes.

Enfin, les candidats à l'emploi ne s'adressent à l'agence que comme dernier recours, lorsqu'ils ont épuisé toutes les autres voies notamment les relations personnelles auxquelles ils ont plus confiance. Le manque de transparence supposé ou réel dans le système de sélection des candidats au placement rend l'agence une voie de recours par défaut à laquelle les candidats à l'emploi, s'adressent avec peu de conviction²⁸.

²⁸ Il faut préciser, néanmoins, que certaines opérations récentes d'auto-emploi (opérations de briqueteries pour des diplômés-chômeurs) font plutôt bon présage sur une inversion positive de cette tendance.

2) Au niveau de l'auto emploi :

Ce volet vise à promouvoir l'esprit d'initiative et la création des Micro et Petites Entreprises ou d'activités génératrices de revenus. Il est censé favoriser la création d'activités économiques par l'incitation, l'encouragement et l'accompagnement des jeunes pour l'émergence d'une culture de l'entrepreneuriat.

A cet effet, l'ANAPEJ a mis en place un système de crédit. N'étant pas agréée par la Banque Centrale et n'ayant pas les moyens d'assurer le suivi des opérations de crédit, l'agence a conclu un partenariat stratégique avec les institutions de micro finance pour mettre à la disposition des promoteurs sélectionnés des ressources destinées au financement de leurs micro entreprises.

Face à l'échec de cette collaboration (faible taux de remboursement des promoteurs et des IMF ne permettant pas le revolving, insuffisante couverture du territoire national, etc.)²⁹, l'Agence a décidé de confier ce rôle à la PROCAPEC qui dispose de plus de moyens de suivi des emprunteurs et d'un vaste réseau au niveau territoire national.

²⁹ Selon le document sur le bilan du Ministère (op.cit.), au 31-1-2010, seuls 204 298 839 UM ont été recouverts sur une ligne de crédit de 1 372 978 578 UM, soit 26% du montant dû.

3) Au niveau des maisons de service :

C'est un projet qui fait un couplage entre les sortants des centres de formations techniques et les diplômés de l'enseignement supérieur inscrits auprès de l'ANAPEJ. Les maisons de services sont constituées sous forme de pôles de métiers avec plusieurs spécialités et permettront aux bénéficiaires de mettre en application leur formation technique théorique. Au total, plus de 55 maisons de services sont prévues avec plus de 800 demandeurs d'emplois insérés. Mais pour le moment, il ne s'agit que de huit maisons de service-pilotes avec huit spécialités (automobile, BTP, Froid, hôtellerie, couture, agriculture, bureautique, écologie).

Toutefois, l'option de faire des promoteurs des salariés demeure problématique dans le cadre d'une approche entrepreneuriale. De plus, le mode d'intervention ne prévoit pas un accompagnement technique continu. Or, dans la phase de lancement du projet, l'accompagnement technique et financier est un facteur déterminant pour la réussite du projet. Les défaillances actuelles du système de financement de l'ANAPEJ pourraient également se répercuter sur cette expérience pionnière.

Pour ce qui est de l'agence elle-même, elle est confrontée à une série de difficultés que l'on peut résumer comme suit:

- ✓ une organisation peu adaptée à la nature même de l'agence qui a une vocation de technostructure devant adopter un organigramme matriciel et non une organisation classique à caractère pyramidal ;
- ✓ l'existence d'un personnel pléthorique de 85 employés, n'ayant pas, pour la plupart, les qualifications requises pour les missions assignées à l'Agence et obérant fortement le budget de l'Agence de charges fixes qui affaiblissent ses capacités d'autofinancement ;
- ✓ des ressources financières limitées (avec un fonds emploi de 300 Millions en 2013) par rapport aux missions dont elle est investie ;
- ✓ la déconnexion entre le manuel de procédures de l'Agence et les procédures effectivement appliquées, sachant que ce manuel est incomplet, puisqu'il ne traite que des procédures financières stricto sensu, à l'exclusion des aspects administratifs et techniques;
- ✓ les difficultés d'accès de ses usagers au crédit et la faiblesse des montants des crédits accordés,
- ✓ l'insuffisance des informations sur les besoins du marché du travail en main-d'œuvre,
- ✓ l'inadaptation des formations courtes à l'obtention d'une qualification,
- ✓ la Faible adhésion des partenaires aux programmes du placement ;
- ✓ la liberté des entreprises dans le recrutement de leur personnel,
- ✓ la faiblesse de synergies avec les différentes structures publiques et privées qui concourent à la promotion de l'emploi, et,
- ✓ l'inexistence d'un contrat programme avec l'Etat à la base d'objectifs précis.

2.2.2. PRECAMF et PNIME

Bien qu'ils soient conçus dans le cadre de l'opérationnalisation des politiques d'emploi, les deux projets ont des missions différentes et des volumes de financements également très différents.

En effet, le PRECAMF (Projet de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Micro Finance) est orienté vers la viabilisation de la micro finance et son intégration véritable

dans le secteur financier. Il met l'accent sur l'impact des services financiers, sur l'amélioration des revenus des groupes vulnérables ciblés par le projet, en particulier, les femmes et les jeunes, en milieu rural, dans une optique de réduction de la pauvreté. Il dispose, pour le moment, d'un financement BAD de 8 Millions de \$ USA.

L'action du projet est néanmoins contrainte par:

- le fait que, comme tout projet, il a une durée limitée (5 ans). Il se pose donc le problème de pérennisation de son action ;
- l'étendue de sa mission qui se limite à des lignes de crédits accordées aux IMF, sans droit de regard sur l'utilisation des fonds et sans pouvoir appuyer directement les micro-entreprises ;
- les interventions limitées à certaines IMF de manière sélective;
- l'absence d'emprise sur les structures de passerelles avec les micro-entreprises.

Plus globalement, le projet ne s'intègre pas suffisamment dans la prospective de l'emploi compte du manque de synergie avec les autres intervenants.

Quant au PNIME (Programme National intégré de micro-entreprise), il a été créé et appuyé initialement par le PNUD dans le but de pallier aux carences constatées dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies nationales de micro finance et de la micro entreprise. C'est donc un outil dont la finalité est le développement des micro et petites entreprises pour favoriser l'emploi.

Depuis 2008, le projet est en rupture de financement des PTFs. Il est financé actuellement sur la contrepartie du gouvernement avec une dotation ne dépassant pas les 40 millions d'UM et accorde des lignes de crédits aux PME. Il est rattaché à la Direction de l'Insertion qui le gère directement et, pour cela, il est davantage le bras séculier de cette dernière qu'un programme véritablement autonome. Le manque de ressources pèse présentement sur la fonctionnalité de cette entité qui peut se targuer d'une expérience intéressante de terrain.

2.2.3. L'Agence PROCAPEC

Au regard de la densité de son réseau et du savoir-faire accumulé tout au long de ses quelques quinze années d'expérience et de ses 208.000 adhérents, la PROCAPEC apparaît comme un partenaire potentiel important dans la mise en œuvre du programme national de promotion et de développement de l'emploi en Mauritanie, à travers son système de crédit populaire.

Toutefois, en dépit de l'amélioration récente de sa situation financière de l'agence, grâce notamment à l'appui de l'Etat, celle-ci souffre de Faiblesses notables qui pèsent assez lourdement sur sa fonctionnalité:

- la grave pénurie de liquidités qu'elle a connue ces dernières années, suite à la mauvaise gestion ou aux mauvais choix opérés par l'Agence et qui l'on entraînée dans une spirale de dépérissement obligeant l'Etat, à venir à sa rescousse en injectant près de trois milliards UM pour faire face aux charges des employés et reconstituer partiellement le capital de l'Agence et la BCM- connue pour être jusqu'ici frileuse à son égard- à lui ouvrir une ligne de crédit de 1,5 Milliards qui a d'ailleurs été résorbée en grande partie grâce aux fonds versés par l'Etat,

- le manque de lignes de crédit nécessaires à la rentabilisation des caisses semi rurales dont plusieurs ont été toujours déficitaires;
- le gap de financement de 4,9 Milliards que l'Agence continue à trainer du fait de l'évasion de l'épargne, et ce malgré l'appui de l'Etat,
- le poids des charges fixes dues à un personnel pléthorique, en dépit des déflations volontaires récentes,
- Le coût élevé des activités de sensibilisation, de mobilisation de l'épargne et de recouvrement des crédits ;
- les capacités limitées en ressources humaines, en outils de gestion, de contrôle et de planification ;
- le manque de formation des bénéficiaires de crédit en gestion et en entrepreneuriat;
- la faible articulation avec la stratégie nationale de la micro et petite entreprise;
- la faiblesse des outils de suivi des AGR financées par le programme;
- le criant d'informatisation du réseau,
- enfin, l'épargne de la diaspora n'est pas mise à profit dans le système de la PROCAPEC.

2.2.4. L'INAP-FPT

L'INAP-FPT exécute plusieurs projets d'appui à la formation dans le cadre de partenariats avec certains PTFs, que résume le tableau ci-dessous :

Tableau 8: Projets d'appui à la formation en cours/INAP-FPT

Intitulé du Projet/Programme	Principaux objectifs	Origine de financement	Période	Montant du financement
Projet d'Appui à la formation Technique et professionnelle (PAFTP)	-Adapter le système de formation aux besoins qualitatifs et quantitatifs de tous les secteurs productifs et, -Réorienter le secteur FTP vers la demande du marché.	RIM/BM (IDA)	2011-2015	17,6 Millions US\$
Projet d'amélioration de l'employabilité des Mahadras (PRESM)	Offrir une formation qualifiante des sortants des Mahadras et des déscolarisés précoces en vue de leur insertion professionnelle et leur participation à la vie active.	USA	2011-2013	990.000 US\$
Programme d'Appui à la formation par Apprentissage (PAFPA)	Renforcer l'employabilité des jeunes et fournir les compétences professionnelles dont les entreprises ont besoin, en particulier les PME, pour améliorer leurs capacités de productions et leurs revenus	UE/AFD	2011-2014	948.144 Euros.

Source : compilation à partir des documents de l'INAP-FPT

L'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP-FPT) est une institution incontournable dans toutes les études liées à la FTP, dans l'élaboration des programmes de formation et des supports didactiques comme dans le suivi-évaluation. Il assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de certaines formations ciblées. L'INAP-FPT a à son actif des centaines d'activités dans les divers domaines de formation qualifiantes pour l'emploi.

Cependant, l'institut souffre de l'insuffisance de ses ressources de fonctionnement (40 Millions UM pour le fonctionnement) et de son manque d'emprise sur les centres de

formation technique et professionnelle pour assurer le suivi de la qualité des formations dispensées au regard des normes établies.

Sa mission lui est disputée par certaines structures centrales, comme les directions de formation et l'inspection interne. Ses rapports avec les structures de formation sont réduits à des relations fonctionnelles qui ne lui permettent pas d'être en position d'infléchir leurs choix.

En outre, la conclusion d'un contrat programme précisant les résultats attendus et les moyens mis à la disposition de l'institut, aurait permis à ce dernier de voir plus clair et d'atteindre plus facilement ses objectifs. Or, pour le moment c'est un outil manquant comme pour l'ANAPEJ, d'ailleurs.

2.2.5. La CDD

En sus des crédits qu'elle a accordés aux entreprises, dans le cadre de sa mission principale et qui ont atteint plus d'un Milliard UM, la CDD a, aux termes du mandat de gestion du fonds « emploi », traité environ 1700 dossiers pour un montant d'un Milliard UM. Ces crédits s'inscrivent dans les trois composantes éligibles au fonds, à savoir : les diplômés chômeurs, les AGRD³⁰ pour les quartiers déshérités et les PME, avec environ 4000 emplois créés. Elle a mis en place son organigramme et est maintenant opérationnelle.

Cependant, la Direction de développement qui est son fer de lance en matière d'investissement à long terme, n'a pas encore véritablement démarré. Elle manque d'expertise qualifiée et n'a pas encore pu créer des filières concurrentielles. De plus, les procédures de vérification des dossiers soumis aux crédits ne sont pas encore mises aux normes. En particulier, pour les prêts à long terme, l'institution ne dispose pas de moyens pour évaluer les garanties foncières, faute de spécialistes en la matière. Elle ne dispose pas de mécanisme d'évaluation ex-ante de la rentabilité des projets soumis à son financement et manque d'expertise d'appui-conseil aux entreprises.

Enfin, l'institution achoppe sur certains relents conservateurs de certains de ses partenaires essentiels comme le MF, le MAED ou encore la BCM.

³⁰ Activités génératrices de revenus durables.

Tableau 9 : Analyse récapitulative SWOT des forces et faiblesses de quelques structures en charge de l'emploi et de la formation

Structure	Forces	Faiblesses
Direction de l'Emploi	<ul style="list-style-type: none"> Leadership accordé en matière de conception sur l'emploi ; Visibilité plus importante avec le nouveau siège indépendant 	<ul style="list-style-type: none"> Faiblesse des ressources financières et humaines Manque de recadrage de la mission ; Difficulté d'assumer sa vocation transversale
Direction de l'insertion	<ul style="list-style-type: none"> Large expérience capitalisable sur l'insertion ; Plusieurs outils à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> Trop versée dans l'opérationnel ; Faiblesses des ressources financières ; Difficulté de gérer les nombreuses interconnexions
Direction de la Formation	<ul style="list-style-type: none"> Place de leadership accordée en matière de formation ; Savoir-faire en matière de formation 	<ul style="list-style-type: none"> Faiblesses des ressources financières ; Rôle partagé entre le conceptuel et l'opérationnel ; Interférences avec la direction de la formation continue
ANAPEJ	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie financière et administrative Existence d'une base de données sur les demandeurs d'emploi Capacité de conception et de suivi de ses propres programmes ; Savoir-faire capitalisable en matière d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel pléthorique Ressources financières limitées Inadaptation de l'organigramme à la nature de l'institution, Multiplicité des programmes d'emplois Manque d'harmonisation avec d'autres intervenants ; Base de données insuffisantes Inexistence d'antennes dans les régions dans la plupart des wilayas
INAP/FTP	<ul style="list-style-type: none"> Partenariat développé avec plusieurs bailleurs (banque mondiale ; AFD. UE) Bonne organisation ; Savoir-faire en matière de didactique de formation 	<ul style="list-style-type: none"> chevauchement des attributions avec les structures centrales insuffisance des ressources financières ; Absence d'emprise sur les structures de formation
PRECAMF	<ul style="list-style-type: none"> Acquis à capitaliser en matière d'appui des IMF ; Partenariat développé avec certains bailleurs de fonds (BAD, FADES) 	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'intégration dans le dispositif d'emploi; Faible implication dans l'action des IMF ; Pérennité non assurée.
PROCAPEC	<ul style="list-style-type: none"> Large couverture du territoire ; Un grand nombres de sociétaires, Un savoir-faire en matière de crédits aux pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel pléthorique ; Aléas de la gestion d'un vaste réseau ; Déficit structurels de certaines caisses ; Enorme déficit de liquidités ; Déficit de capacités humaines ; L'absence de gestion par réseau informatique.
PNIME	<ul style="list-style-type: none"> Savoir-faire en matière de suivi des PME ; Expérience de terrain avec l'organisation du comité de concertation régional 	<ul style="list-style-type: none"> Faiblesse des financements ; Pérennité non assurée ; Forte incorporation à la Direction de l'insertion
CDD	<ul style="list-style-type: none"> Niveau d'ancrage institutionnel élevé autonomie financière et administrative 	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité d'évaluation ex-ante des projets ; Faible expertise d'évaluation des garanties foncières pour les

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dotation importante en ressources financières ▪ existence de plusieurs antennes régionales ▪ Savoir-faire dans la gestion des crédits pour l'emploi; ▪ Organisation fiable 	<p>crédits à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque d'opérationnalité de certaines structures ▪ Déficit d'expertise dans la gestion des risques
--	---	---

2.3. Multiplicité, chevauchements et redondances au niveau des structures

La volonté du gouvernement de faire de l'emploi une option prioritaire de son action, est contrariée par la multiplicité des intervenants publics en matière d'emploi et de formation technique et professionnelle, dans le sens non pas d'une complémentarité- ce qui aurait été plutôt une bonne chose- mais d'une dispersion des efforts affectant à la fois la lisibilité et l'efficacité de l'action gouvernementale à ce niveau.

« Chevauchements », « doubles-emplois », « confusion », « redondances » sont les maîtres-mots qui apparaissent dans la quasi-totalité des conversations et entretiens avec les responsables du secteur et qui semblent interchangeableables, tellement qu'il n'est pas aisé, de faire une classification typologique des griefs faits à ce niveau. Pour essayer d'y voir plus clair, nous tenterons ici une classification en se basant sur le triptyque annoncé dans le titre: multiplicité, chevauchements et redondance.

a) Au niveau de la multiplicité des intervenants:

On note, en effet, une pluralité des acteurs publics intervenant dans le domaine de l'emploi ou des domaines qui lui sont intimement liés comme la formation professionnelle. Ainsi, en plus du Ministère en charge de l'emploi, on peut citer, le Ministère de la Fonction Publique et du Travail, le Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, le Ministère du développement rural, le Ministère de la Santé, le Ministère de l'orientation islamique, Le Ministère de l'Equipment et des Transports, le Ministère de la Condition Féminine, la Banque Centrale de Mauritanie (à travers les PROCAPC), le Commissariat aux Droits de l'Homme, à l'Action Humanitaire et aux Relations avec la Société civile, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire, l'Agence Nationale de Lutte contre les Séquelles de l'Esclavage, de l'Insertion et de Lutte contre la Pauvreté ou encore le Premier Ministère (à travers la CDD). De ces structures nationales dérivent une multitude de de structures opérationnelles qui s'occupent de l'insertion, de l'auto-emploi, des activités génératrices revenus ou de la formation qualifiante.

S'il est vrai que l'emploi exige le concours de tous et qu'il ne saurait être l'affaire d'un seul département, il n'en est pas moins vrai que toutes ces interventions doivent s'inscrire dans une stratégie coordonnée et partagée, de telle sorte que l'on puisse savoir qui fait quoi, par rapport à quels objectifs, suivant quelles normes et qu'il y ait une réelle cohérence de l'action gouvernementale, dans le sens d'une démarche synchronique et globale.

b) Au niveau des chevauchements

Les chevauchements sont une conséquence logique du foisonnement des acteurs que nous avons signalé précédemment et dont les missions, de droit ou de fait, s'interfèrent dans le domaine de l'emploi.

Pour ce qui est des institutions chargées statutairement de l'emploi, l'on relève des chevauchements entre les structures en matière d'attribution, à titre d'exemple :

- ✚ La Direction de la Formation contrôle la qualité des prestations des différents intervenants dans le secteur de la formation technique, développe et veille à l'application des normes de qualité dans le dispositif de formation technique et professionnelle; mission qui se recoupe à la fois avec celles de l'Inspection interne qui doit veiller à la conformité des formations dispensées aux programmes des enseignements techniques et professionnelles et l'INAP-FTP qui, lui, fixe également les normes et assure un appui pédagogique aux structures de formation;
- ✚ Les attributions de la Direction de la Formation se chevauchent avec celles de la Direction des Relations Intersectorielles, de la Formation Continue et de la Formation Privée. Ainsi, la première coordonne la formation d'ouvriers et de techniciens, tandis que la deuxième se doit, en principe, d'assurer toute la formation continue ;
- ✚ La Direction de l'Emploi a pour mission, entre autres, d'effectuer des enquêtes et de tenir des statistiques fiables sur l'emploi et l'insertion professionnelle, alors que la Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération collecte les informations et élabore les statistiques y afférentes; missions qui sont celles aussi de l'observatoire de l'emploi au niveau de l'ANAPEJ.

Plus généralement, les structures censées être de conception infèrent dans l'opérationnel et les structures d'exécution dans la conception. Il en est ainsi de la Direction de l'insertion qui met en œuvre des programmes d'insertion et de l'ANAPEJ laquelle participe à la conception de la politique de l'emploi, tout comme l'inspection interne, les deux directions en charge de la formation d'une part et l'INAP-FPT, d'autre part.

c) Au niveau des redondances

Elles apparaissent dans les programmes d'intervention des structures, créant des doubles-emploi, entre opérateurs. Ainsi, par exemple :

- ✚ Les institutions de micro finances, la Direction de l'Insertion et les structures qui lui sont affiliées, aussi bien que l'ANAPEJ conçoivent les mêmes programmes d'auto-emploi avec les mêmes objectifs, de placement et de formation, chacun en fonction de son propre agenda; tout comme, il existe des services chargés de la micro finance et de la micro entreprise au niveau de la direction de l'insertion. Ces mêmes services se retrouvent également au niveau de l'ANAPEJ et du PRECAMF;
- ✚ Dans le cadre du financement des MPE et des IMF, le PNIME et le PRECAMF se partage quasiment le même public cible, sachant que l'ANAPEJ contractualise avec les IMF pour le financement des candidats à l'auto emploi ;
- ✚ La CDD et l'ANAPEJ ainsi que le réseau de la PROCAPEC, font les mêmes démarches, auprès des mêmes bailleurs de fonds (BAD, FADES, BID...) pour le financement des programmes d'auto-emploi,

- ✚ Toutes les structures font également des études sur l'emploi, l'insertion et la formation pour un appui à l'employabilité des jeunes.

Cette situation de quasi-désordre des interventions s'explique, comme nous l'avions effleuré plus haut, par le manque d'une vision d'ensemble du département et de son environnement, à la base d'une analyse objective de la réalité du secteur et de ses besoins. Seule, une vision claire de la direction à suivre et du partage des rôles entre les différents intervenants permettra d'entraîner l'ensemble des acteurs concernés, y compris le secteur privé et les partenaires au développement, dans une dynamique coordonnée de développement de l'emploi. Elle permettra à l'ensemble des structures de pouvoir se compléter, converger, sans empiéter les unes sur les autres de façon à ne pas diluer les responsabilités. Ceci va impliquer une révision du dispositif organisationnel, avec un recadrage des missions et des rôles, que nous aborderons plus loin.

2.4. Faiblesse et éparpillement des ressources

Malgré l'importance accordée à l'emploi et l'existence d'une kyrielle d'intervenants dans le domaine de l'emploi, le ministère en charge de cette question est l'un des moins dotés en ressources financières. Or, la promotion d'emplois pérennes suppose la mobilisation de fonds importants dont l'utilisation doit, toutefois, être rationalisée.

Le budget du Ministère est en fait dilué dans celui de la superstructure du Ministère d'Etat à l'Education nationale si bien que le Ministère en tant que tel n'apparaisse pas dans la répartition des crédits comme ayant un budget propre à lui.

Les données recueillies auprès des services financiers du Ministère indiquent un budget total en 2013 de 3.123.826.588 UM dont 1,4 Milliard pour le fonctionnement y compris celui des EPA relevant du Ministère, soit moins 0,79 % du budget de l'Etat.

Comme les structures sont déjà éparpillées, les ressources le seront aussi, avec des volumes assez modestes par structure. Le tableau ci-après donne quelques indications sur les dotations budgétaires allouées à quelques-unes des structures les plus impliquées dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, au titre de l'exercice 2013.

Tableau 10: Répartition des ressources entre certaines structures du MEFPNT

Structures	Budget de fonctionnement	Budget d'investissement	Total
Direction de l'Emploi	2 293 297	16 000 000	18 293 297
Direction de l'Insertion	837 607	180 000 000	180 837 607
Direction de la Formation technique et professionnelle	4 808 478	00	4 808 478
ANAPEJ	293 726 625	300 000 000	593 726 625
Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération (DEPC)	3 532 811	00	3 532 811
INAP-FTP	42 851 238	490 000 000	532 851 238
PRECAMF	00	45 000 000	45 000 000

Ces quelques indications montrent l'extrême modestie des montants alloués au fonctionnement de certaines structures qui sont censées jouer un rôle moteur dans la dynamique de l'emploi, comme la Direction de l'emploi, celle de l'insertion, de la Formation Technique et Professionnelle ou encore l'INAP-FPT. L'ANAPEJ, considérée comme le fer de lance contre le chômage, bénéficie simplement d'une dotation annuelle d'aide à l'emploi qui constitue, il est vrai, une sorte de contribution à son fonds-emploi qui doit se renouveler par revolving, mais qui ne l'est pas toujours, et le PRECAMF reçoit quant à lui seulement 45 Millions UM au titre du BCI.

La dispersion des ressources consécutive à l'éclatement des structures se traduit également par la diversité des fonds dédiés à l'emploi. Ainsi, l'on relève :

- Le fonds de l'ANAPEJ destiné à améliorer l'employabilité des jeunes par le renforcement des capacités, les programmes d'auto-emploi et le placement/insertion qui dispose d'une dotation de 300 Millions UM au titre du budget 2013. Par ailleurs, des négociations sont en cours entre L'ANAPEJ et la Banque Islamique de Développement (BID) pour renforcer la capacité d'intervention du fonds à hauteur de 50 Millions de \$US pour cinq ans.
- Le PRECAMF dont le financement provient, pour l'essentiel, de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour un montant de 8 Millions de \$US. Le fonds, comme évoqué plus haut, prévoit des lignes de crédits en vue de promouvoir l'auto-emploi. Il est en fin de période et en cours de renégociation avec la BAD ;
- Le Fonds d'appui à l'emploi et à l'insertion dont la Caisse de Dépôt et de Développement(CDD) assure le mandat de gestion. Il est d'un montant de 10 Milliards UM pour le financement de micro-projets orientés vers l'emploi et l'insertion;

Cet éclatement du dispositif de financement de l'emploi engendre des coûts de fonctionnement pour chaque structure, avec une diversité des procédures et un effet d'entraînement qui aurait pu être maximisé si tous ces fonds étaient intégrés dans un fonds unique (voir infra).

2.5. Un système d'information parcellaire

L'une des conséquences de l'éclatement des structures est aussi, l'absence d'une base de données centralisée sur l'emploi, si bien qu'il s'avère impossible de trouver des informations quantitatives et qualitatives permettant d'apprécier la situation de l'emploi selon une périodicité acceptable. Mis à part le RGPH et les enquêtes EPC, les données sont rares, approximatives et parcellaires. Pourtant, l'Observatoire de l'ANAPEJ, a mené des enquêtes sur le profil de l'emploi en Assaba (2009), à Daklet-Nouadhibou (2010) et au Gorgol (2012). Mais, il n'existe pas de données agrégées au niveau national si ce n'est à la suite des enquêtes rares menées par l'ONS. S'agissant de la base de données sur les demandeurs d'emploi, l'observatoire dispose de la liste des personnes qui se sont volontairement inscrites et qui sont actuellement de 10.500 inscrits sur une population active non occupée, estimée à 500.000. L'absence de réseaux pour la collecte des données ne permet pas de disposer d'informations actuelles et fiables.

Il faut noter aussi, que même partielle, la base de données est quelque peu statique et ne permet pas de déterminer si le demandeur inscrit a obtenu un emploi ou s'il est toujours en quête d'une insertion. Car, il n'existe pas de système de pointage permettant

de connaître de façon automatique la durée effectuée par les demandeurs d'emploi pour en obtenir un.

En outre, les données sont confectionnées sur la base des fiches remplies au niveau du guichet de l'ANAPEJ et transmises à la Direction de l'observatoire ; d'où des risques d'erreurs considérables et de perte de documents pouvant remettre en question la fiabilité des informations fournies.

En dehors de l'observatoire, la Direction de l'emploi s'intéresse plus aux placements des étrangers en dépit du fait qu'elle est censée également tenir des statistiques fiables sur l'emploi et l'insertion professionnelle ; l'INAP-FTP mène des enquêtes sur l'insertion des sortants des structures de la FTP ; la direction de l'Insertion s'intéresse à l'insertion des franges en situation de précarité, les IMf aux demandeurs de crédits, bref chacun, s'intéresse à un aspect de la problématique et détient une certaine base de données sur le domaine qui le concerne, sans qu'on puisse disposer de données consolidées. Il n'y a pas non plus de structure de référence au Ministère qui collecte, analyse et centralise les données et qui fait autorité en la matière. De plus, la fragmentation des données et l'absence d'un fichier centralisé sur l'insertion des diplômés et les autres demandeurs d'emploi, engendre souvent des doubles-emplois, de telle sorte que les mêmes personnes, le cloisonnement des structures aidant, peuvent bénéficier de plus d'un programme d'insertion avec ou sans la complicité des employeurs. S'il existait, une base de données partagée, ce genre de situation aurait pu être évité.

Au-delà du suivi des demandeurs d'emploi, l'existence d'un système intégré d'informations plus large sur l'emploi permettrait tout à la fois d'aider à la prise de décision et d'informer l'opinion publique et les partenaires au développement sur l'évolution de la situation de l'emploi dans le pays.

Ce système générera aussi l'information pertinente sur les profils des demandeurs d'emploi de sorte à permettre aux employeurs de procéder à des insertions plus facilement en créant une adéquation entre le profil recherché et l'emploi proposé.

Pour atteindre un tel objectif, une refonte en profondeur doit être opérée aussi bien pour l'observatoire de l'emploi de l'ANAPEJ que pour les autres systèmes d'informations parcellaires. L'expérience de l'observatoire peut être capitalisée pour fédérer le système d'information et assurer un meilleur partage de données (voir plus loin).

2.6. L'inexistence d'un mécanisme fonctionnel de coordination de l'emploi

Comme nous avons eu à le soulever, la question de l'emploi est partagée entre une myriade d'acteurs, tant au niveau de la conception qu'au niveau de l'exécution.

Cette multiplicité des centres de conception et de décision pose le problème de coordination des actions à entreprendre et de leur mise en cohérence. Or, le dispositif prévu à cet effet est non seulement complexe, mais inopérant. En effet, si pratiquement tous les projets et programmes font l'objet en interne d'un suivi sous forme de comités de pilotage, de comités ou conseil d'orientation ou de conseils d'administration, au niveau global, en revanche, les instances de pilotage sont inexistantes ou peu fonctionnelles.

Il est prévu un certain nombre d'organes de coordination comme le Conseil National de la Formation Technique et Professionnelle (CNFTP) ; le Conseil National du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (CNTESS) et le Conseil Supérieur pour l'Emploi, la

Formation et le Travail (CSEFT). Mais certains de ces organes sont restés à l'état de projet et la séparation entre le Ministère en charge du travail et celui de l'emploi les a rendus inopérants. Il en résulte que dispositif de coordination est peu lisible; d'où le besoin de le remettre totalement à plat afin de le simplifier et de le rendre plus efficace.

La matrice, ci-dessous présente quelques indications, sur les mécanismes de coordination de l'emploi dans certains pays de la sous-région :

Algérie	Mali	Tunisie
<p align="center">Commission nationale de l'emploi (CNE) :</p> <p>Présidée par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale, la CNE émet notamment des propositions en matière de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ suivi et évaluation de la mise en œuvre des plans et Programmes de promotion de l'emploi et des programmes sectoriels; ➤ régulation du marché du travail, ➤ l'amélioration du système d'information statistique et méthodologique et l'harmonisation des indicateurs du marché du travail... ; ➤ Etudes et d'évaluation de la mise en œuvre du plan du plan d'action pour la promotion de l'emploi et de la lutte contre le chômage. <p>La CNE est Composée de membres relevant de différents secteurs. Elle s'appuie au niveau local, sur des comités locaux de wilaya de promotion de l'emploi présidés par les walis, et qui se voient déléguer des missions de mise en œuvre des orientations et des décisions prises.</p>	<p align="center">Comité Interministériel sur l'Emploi (CIE)</p> <p>Présidé par le Président de la République, et comprend tous les Ministres intéressés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ le CIE, repose sur les points focaux emplois ministériels, chargés de collecter les données sur la création d'emploi au niveau de leurs départements respectifs et de les transmettre à la Direction Nationale de l'Emploi; ➤ la collecte des données se fait à l'aide de fiches conçues à cet effet qui permettent d'avoir des informations sur l'identification du projet, sa structure de financement, la structure des emplois générés par le projet ou le programme, etc. <p>A chaque rencontre, outre les frais de déplacement, les points focaux perçoivent une indemnité participative.</p>	<p align="center">Conseil supérieur de la promotion de l'emploi (CSPE)</p> <p>Présidé par le premier Ministre, le CSPE est chargé d'étudier et d'émettre son avis notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ les orientations de la politique nationale pour impulser l'emploi, ➤ les plans et les programmes liés à l'adaptation et l'insertion professionnelle, ➤ les modalités susceptibles d'assurer la coordination entre les différents systèmes d'appui à l'employabilité, ➤ les mécanismes du suivi et de prospection de l'évolution du marché de l'emploi, ➤ la stratégie nationale de l'amélioration de la productivité globale... ➤ la complémentarité et l'interconnexion des systèmes de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'emploi, <p>Le Secrétariat permanent est assuré par le Ministre chargé de l'Emploi.</p>

Source : Recherche Web (Algérie, Tunisie) et Etude sur le Mécanisme Opérationnel de coordination entre les institutions en charge des questions d'emploi et de formation, en Mauritanie (pour le Mali).

III. Quel dispositif pour une meilleure harmonisation des structures de l'emploi ?

Pour qu'elle soit à la mesure des enjeux qu'elle représente pour la nation, la promotion de l'emploi doit s'affirmer comme priorité nationale et comme approche transversale qui interpelle et mobilise l'ensemble des acteurs. Elle ne saurait être l'affaire d'un seul département et doit se baser sur une vision stratégique claire, un partage rigoureux des rôles et des mécanismes de mise en œuvre et de suivi suffisamment solides pour enclencher une véritable dynamique de développement de l'emploi. C'est dans cet esprit qu'est proposé le dispositif que voici et qui ressort d'ailleurs de la capitalisation des études pertinentes faites dans ce cadre et des échanges avec les acteurs concernés.

Mais le point de départ qu'on ne peut éluder dans ce sens, est naturellement l'élaboration d'une stratégie nationale, comme levier institutionnel de nature à susciter l'adhésion de toutes les parties prenantes et constituer la référence de toutes les actions à entreprendre en matière d'emploi.

1. Elaboration d'une stratégie nationale inclusive

Comme on a pu le soulever plus haut, l'emploi n'a jamais été véritablement une préoccupation majeure des politiques publiques, les pouvoirs publics l'ayant toujours considéré comme un pendant et un corollaire automatique de la croissance économique, si bien que les données sur l'emploi sont fragmentaires ou inexistantes. Elles sont tributaires des recensements démographiques décennaux ou des enquêtes EPCV organisés de manière épisodique, lesquels instruments ne permettent, d'ailleurs pas, de mettre en exergue tous les aspects de la problématique de l'emploi en raison de leur vocation générale.

L'absence jusqu'ici d'une politique de l'emploi digne de ce nom est la raison du pilotage à vue de la question de l'emploi. Les projets essayés dans ce sens n'ont jamais réellement abouti ou en tout cas n'ont pu émerger pour s'imposer aux décideurs. Conscients de cette lacune, les responsables du MEFPNT entament déjà un processus de mise en place d'une stratégie inclusive de l'emploi. Cette stratégie se veut inédite et entend se démarquer des documents élaborés jusqu'ici et dont la portée est restée limitée.

La stratégie à promouvoir doit donc être claire, globale, transversale, inclusive et offensive.

- **Stratégie claire**, c'est-à-dire qu'elle doit, à la base d'un diagnostic pertinent, dire exactement où on va, par quels moyens techniques, institutionnels et financiers et suivant quels mécanismes de mise en œuvre et de suivi ;
- **Stratégie globale**, s'entend une stratégie intégrée qui prenne en charge l'ensemble des aspects de la problématique de l'emploi, en tenant compte de leur multiplicité, leur interdépendance et leur complémentarité; pour cela, elle doit être la référence de toutes les initiatives et le creuset de toutes les interventions ;
- **Stratégie transversale**, ce qui veut dire qu'elle ne doit pas être celle du MEFPNT, mais celle de tous les ministères, de tous les secteurs, du niveau national comme du niveau territorial, au même titre que le CSLP, à charge pour le Ministère dit de l'emploi d'en assurer le suivi ;

- **Stratégie inclusive**, c'est-à-dire qu'elle doit mobiliser tous les acteurs (Etat, secteur privé, organisations de la société civile, partis politiques, partenaires au développement, etc.) et susciter leur pleine adhésion, sachant que cette adhésion massive est un gage de légitimité indispensable pour son succès ;
- **Stratégie offensive**, autrement dit, elle ne doit pas être un gadget institutionnel ou un instrument d'affichage, qui fait beaucoup de tumulte à l'occasion de son élaboration, mais reste sans suite après. Bien au contraire, elle doit servir de tableau de bord aux intervenants, de plaidoyer auprès des partenaires et être opposables à toutes les parties. Pour cela, elle doit être approuvée en conseil des Ministres et son dispositif de suivi règlementé.

2. Recentrage des missions des structures du MEFPNT

La restructuration opérée par les pouvoirs publics consistant à regrouper au sein d'un seul département ministériel les questions liées à l'emploi, dénote d'une volonté forte d'opter pour une approche intégrée du traitement de cette problématique multidimensionnelle. Tant il est vrai que le regroupement des volets de l'emploi et de la formation professionnelle permet de mieux articuler deux aspects intimement liés d'une même problématique et de les faire converger vers l'objectif ultime de création d'emplois. La recherche de l'efficacité de la politique d'emploi nécessite, par conséquent, ce couplage puisque la formation professionnelle est un levier indispensable à la promotion de l'emploi.

Sur le fond, l'optimisation de cette nouvelle organisation suppose que le département se focalise davantage sur les missions qui sont reconnues dans le management moderne à une structure faitière, que ses structures travaillent plus en synergie et que ses moyens soient exploités plus rationnellement. L'action, dans ce cadre, devra porter davantage sur l'administration centrale que sur certaines des entités sous-tutelle.

2.1. Au niveau de l'Administration centrale

Il importe de délimiter de droit et surtout de fait le champ stratégique du champ opérationnel. Le niveau central doit se cantonner aux aspects de conception des politiques et stratégies, ainsi que de réglementation, de régulation, de contrôle et de suivi-évaluation. De plus, la question de l'emploi est par nature multisectorielle et ne peut, par conséquent, être l'apanage d'un seul département ministériel. Si celui-ci peut- et c'est logique dans le contexte actuel- manager par l'entremise de structures affiliées, mais autonomes, des aspects opérationnels liés à l'emploi, sa mission principale doit être avant tout normative. Il lui revient, à lui d'abord, de concevoir, suivre, évaluer et impulser et, aux autres (opérateurs publics et privés) d'exécuter et de lui rendre compte sur les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de l'emploi. Dans le cadre de cette approche, chaque département ministériel, en rapport avec le MEFPNT, définit ses objectifs en termes de création d'emplois, fait des rapports sur ses réalisations, lesquels rapports sont consolidés par les structures de suivi pour faire l'objet d'un rapport annuel soumis au Conseil Supérieur de Promotion de l'Emploi (voir infra). Dans cette optique également, l'emploi doit être un critère d'arbitrage budgétaire, notamment pour ce qui est de l'octroi des budgets d'investissements publics.

Le maître-mot doit être de « faire faire » surtout pour l'administration centrale qui, compte tenu de l'ampleur de sa mission, ne peut se permettre de s'encombrer par des tâches opérationnelles dont elle n'a pas la vocation.

Pour ce faire, il convient pour mettre fin aux chevauchements des missions et des activités liées à l'emploi et à la formation, de recadrer et de redimensionner certaines structures de l'administration centrale. Le tableau ci-après propose des réaménagements dans ce sens.

Tableau 11: Réaménagements proposés de l'administration centrale

Désignation de la structure	Missions actuelles	Missions proposées	Commentaires
Inspection interne	<p>« Au plan pédagogique³¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> - concevoir, mettre au point les horaires et coefficients relatifs aux formations dispensées, en collaboration avec les directions concernées et les proposer au Ministre ; - vérifier la conformité des formations dispensées aux programmes des enseignements techniques et professionnelles ; - effectuer sur la demande des autres départements ministériels toute mission d'inspection pédagogique ; - préparer et diffuser les instructions et directives relatives aux programmes et méthodes pédagogiques ; - soumettre son avis au Ministre sur les référentiels et programmes de formations techniques et professionnelles élaborés par l'INAP-FTP ; - participer au déroulement et à la supervision des examens de fin d'études - participer à l'organisation des stages de recyclage et de perfectionnement au profit des formateurs et des inspecteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - soumettre son avis au Ministre sur les référentiels et programmes de formations techniques et professionnelles élaborés par l'INAP-FTP ; - participer au déroulement et à la supervision des examens de fin d'études ; - participer à l'organisation des stages de recyclage et de perfectionnement au profit des formateurs et des inspecteurs ; - effectuer sur la demande des autres départements ministériels toute mission d'inspection pédagogique 	<p>Les autres missions devront relever de l'INAP-FTP qui se verra élargir son champ d'intervention pédagogique (voir infra). Il reviendra à l'inspection de compléter l'office, sur les aspects liés au suivi pédagogique.</p>
Direction de l'Emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les orientations et les objectifs en matière de développement de l'emploi ; - Favoriser les convergences et les synergies entre tous les acteurs, publics ou privés, concernés par l'emploi et de participer à cet effet à toutes les instances techniques et consultatives sur l'emploi ; - Veiller au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des lettres de mission signées entre 	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les orientations et les objectifs en matière de développement de l'emploi ; - Suivre la mise en œuvre de la stratégie de l'emploi³², - Favoriser les convergences et les synergies entre tous les acteurs, publics ou privés, concernés par l'emploi et de participer à cet effet à toutes les instances techniques et consultatives sur l'emploi ; 	<p>Les autres missions sont à caractère opérationnel et sont soit à attribuer à l'observatoire de l'emploi (tout ce qui est données sur l'emploi, notes de conjonctures, études prospectives, etc.) lequel changera de statut et de positionnement (voir infra), soit confiée à une agence d'exécution</p>

³¹ Les missions en gras dans la première colonne sont celles à élaguer ou à réviser.

³² Les parties en gras sont dans la deuxième colonne sont à rajouter aux missions de la Direction.

	<p>l'Etat et les structures publiques et privées du dispositif national d'accès à l'emploi ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suivre et évaluer la mise en œuvre des actions menées par les dispositifs publics de promotion de l'emploi en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ; - Contribuer et faciliter l'embauche des demandeurs d'emploi par l'intermédiaire des structures spécifiques créées à cet effet ; - Réaliser des études dans le domaine de l'emploi, de la productivité et des coûts du travail ; - Effectuer des enquêtes et tenir des statistiques fiables sur l'emploi et l'insertion professionnelle ; - Elaborer les prévisions et les projections sur l'évolution de l'offre et de la demande d'emplois ; - Elaborer les nomenclatures sur les emplois, en concertation avec les autres structures spécialisées ; - Gérer, en liaison avec les structures concernées, l'immigration des travailleurs étrangers en Mauritanie et suivre l'application des conventions internationales en la matière ; - Organiser et suivre le placement des mauritaniens à l'étranger; - Développer, au plan international, toute relation de coopération utile avec les organismes ou institutions en charge des questions d'emploi, en concertation avec la Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération. 	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des lettres de mission signées entre l'Etat et les structures publiques et privées du dispositif national d'accès à l'emploi ; - Suivre et évaluer la mise en œuvre des actions menées par les dispositifs publics de promotion de l'emploi en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ; - Contribuer et faciliter l'embauche des demandeurs d'emploi par l'intermédiaire des structures spécifiques créées à cet effet ; - Elaborer les nomenclatures sur les emplois, en concertation avec les autres structures spécialisées ; - Gérer, en liaison avec les structures concernées, l'immigration des travailleurs étrangers en Mauritanie et suivre l'application des conventions internationales en la matière ; - Développer, au plan international, toute relation de coopération utile avec les organismes ou institutions en charge des questions d'emploi, en concertation avec la Direction des Etudes, de la Programmation et de la Coopération ; - Prendre toutes dispositions utiles pour promouvoir et encourager l'emploi. 	<p>(tout ce qui est placement direct).</p>
<p>Direction de l'Insertion</p>	<ul style="list-style-type: none"> - définir les orientations et les objectifs en matière d'insertion ; - concevoir et mettre en place des programmes adéquats, de nature à promouvoir l'insertion des populations et groupes cibles ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Concevoir les programmes d'insertion en application de la stratégie nationale sur l'emploi; - Promouvoir les approches adaptées en matière de promotion de la micro finance, la micro et petite entreprise, de travaux à 	<p>Contrairement aux préconisations d'autres études, le volet insertion nous semble trop important pour être confié à une simple sous-direction. Il mérite une structure directionnelle au même niveau que</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - suivre et évaluer les différents projets visant à améliorer l'insertion et lutter contre le chômage ; - impulser et promouvoir les approches adaptées en matière de promotion de la micro finance, la micro et petite entreprise, de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) et de formation/insertion ; - assurer la coordination et le suivi des programmes d'insertion. 	<p>haute intensité de main d'œuvre (HIMO) et de formation/insertion ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer la coordination et le suivi des programmes d'insertion. - Assurer la coordination avec les partenaires concernés par les programmes d'insertion; - Prendre toutes dispositions utiles pour promouvoir et encourager l'insertion. 	<p>celle dédiée à l'emploi, mais cette structure ne doit pas, elle aussi, s'impliquer dans la gestion des programmes d'insertion qui doivent être confiées à des structures autonomes adéquates. Il est donc important, que ses missions reflètent très clairement cette option.</p>
<p>Direction de la Formation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser et animer le système de formation technique et professionnelle ; - Assurer le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de formation technique et professionnelle ; - animer et coordonner les travaux d'élaboration de la carte de la formation technique et professionnelle, en fonction des besoins socio-économiques ; - coordonner la formation d'ouvriers, d'ouvriers qualifiés, de techniciens, de bacheliers techniques et professionnels, de techniciens supérieurs et de formateurs ; - coordonner les travaux d'élaboration et de révision des programmes de formation technique et professionnelle, en relation avec les différents opérateurs dans le domaine de la formation technique et professionnelle et les organisations professionnelles ; - veiller à l'utilisation optimale des espaces pédagogiques et des ressources humaines et financières mobilisés ; - contrôler la qualité des prestations des différents intervenants dans le secteur de la formation technique et professionnelle et procéder à l'évaluation périodique du fonctionnement et des performances du dispositif de formation technique et professionnelle ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de formation technique et professionnelle ; - animer et coordonner les travaux d'élaboration de la carte de la formation technique et professionnelle, en fonction des besoins socio-économiques ; - - coordonner les travaux d'élaboration et de révision des programmes de formation technique et professionnelle, en relation avec les différents opérateurs dans le domaine de la formation technique et professionnelle et les organisations professionnelles ; - veiller à l'utilisation optimale des espaces pédagogiques et des ressources humaines et financières mobilisés ; - instituer et animer les structures de concertation entre les différentes parties concernées par le fonctionnement du dispositif de formation technique et professionnelle aux niveaux national, régional et sectoriel ; - promouvoir et développer la formation professionnelle initiale dans les milieux professionnels, notamment, l'apprentissage et la formation alternée ; - développer un système national d'orientation des candidats à la formation technique et professionnelle ; - orienter et gérer les étudiants en formation 	<p>Il s'agit d'élaguer les missions qui devraient être du ressort de l'INAP-FTP et de supprimer La Direction des Relations Intersectorielles, de la Formation Continue et de la Formation Privée qui faisait double-emploi avec la DF et dont les rares missions non redondantes se verraient confier à cette dernière.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - instituer et animer les structures de concertation entre les différentes parties concernées par le fonctionnement du dispositif de formation technique et professionnelle aux niveaux national, régional et sectoriel ; - promouvoir et développer la formation professionnelle initiale dans les milieux professionnels, notamment, l'apprentissage et la formation alternée ; - développer un système national d'orientation des candidats à la formation technique et professionnelle ; - orienter et gérer les étudiants en formation moyenne à l'étranger ; - organiser les examens et concours de la formation technique et professionnelle ; - mettre en place un système national de reconnaissance des acquis professionnels et d'homologation des diplômes dans le domaine de la formation technique et professionnelle ; - développer et veiller à l'application des normes de qualité dans le dispositif de formation technique et professionnelle ; - assurer le secrétariat du Conseil National de la Formation Technique et Professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> moyenne à l'étranger ; - organiser les examens et concours de la formation technique et professionnelle ; - mettre en place un système national de reconnaissance des acquis professionnels et d'homologation des diplômes dans le domaine de la formation technique et professionnelle ; - promouvoir et développer la formation continue et son intégration dans les établissements de formation technique et professionnelle³³; - encourager les initiatives privées en matière de formation technique et professionnelle et veiller à l'application et à l'adaptation des textes réglementaires dans ce domaine; - assurer le secrétariat du Conseil National de la Formation Technique et Professionnelle. 	
--	---	---	--

³³ Missions confiées actuellement à La Direction des Relations Intersectorielles, de la Formation Continue et de la formation privée dont on suggère la suppression.

Il ressort du tableau ci-dessus un recentrage des missions du Ministère qui vont se concentrer sur le pilotage et la coordination des actions liées à l'emploi. Du coup, les missions des directions principales sont revues (DE, DI, DF) pour les débarrasser des tâches à caractère opérationnel qui seront alors confiées à des structures plus appropriées (ANAPEJ et INAP-FPT, Observatoire dans leurs nouvelles configurations). La Direction des relations intersectorielles, de la formation continue et de la formation privée sera supprimée et ses missions non redondantes confiées à la DF.

La structure centrale se verra enrichir de l'observatoire de l'emploi en raison de sa vocation transversale et de son importance comme outil d'aide à la décision (voir infra).

2.2. Au niveau des entités sous-tutelle

2.2.1. Transformation de l'ANAPEJ en Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE)

Pour confirmer le rôle de l'Agence comme outil opérationnel de mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'emploi et pour éviter la dilution des responsabilités dans ce domaine, il serait plus commode de responsabiliser l'Agence pour tout ce qui est lié à la recherche des débouchés pour les candidats à l'emploi, au placement et à l'auto-emploi y compris le placement des mauritaniens à l'étranger. Ce qui impliquerait de la décharger des études sur l'emploi et des bases de données sur le marché de travail, qui seront du ressort de l'observatoire et en même temps de toutes les actions qui pourraient être confiées à d'autres opérateurs plus indiqués.

Le rôle de l'ANPE sera de centraliser l'ensemble des dossiers de demandeurs d'emploi désirant bénéficier des possibilités de promotion de l'auto-emploi, accompagner les postulants, les préparer et assurer leur suivi. Un fichier comprenant l'ensemble des informations nécessaires est tenu en ce sens et qui serait partagé avec l'observatoire. L'Agence accompagnera les postulants dans les démarches qu'ils auront à entreprendre pour trouver un emploi. Elle procédera au classement des postulants à la base de critères d'employabilité. Elle les appuiera techniquement pour la formulation de leur projet suivant les règles établies en la matière et se chargera de soumettre les dossiers éligibles au Fonds intégré pour l'emploi.

Elle doit être obligatoirement informée sur les offres d'emploi disponibles et doit entretenir une collaboration sur une base contractuelle avec les bureaux et cabinets de placement. Elle doit également établir un dispositif clair de suivi-évaluation des efforts de placement en utilisant l'identifiant national d'état-civil pour éviter les doublons éventuels.

En raison de l'importance primordiale du développement de l'entrepreneuriat pour la promotion de l'auto-emploi et de l'emploi tout court, l'Agence fera de la promotion des PME, l'un des axes majeurs de son action. Dans ce cadre, elle s'attèlera à mettre en place un système d'appui à la MPE permettant : i) un meilleur accès aux services d'information, de formation, d'encadrement et de conseil, ii) un financement adapté au profit des MPE, iii) l'identification des créneaux porteurs et la valorisation des technologies appropriées par la MPE, iv) l'amélioration de l'environnement global des PME, notamment, à travers l'allègement des procédures de création.

Elle pourra, dans ce cadre développer et amplifier le programme National Intégré d'Appui à la Micro et Petite Entreprise (PNIME) dont elle assurera l'encadrement.

La direction de l'Insertion qui aura un lien fonctionnel fort avec l'Agence, veillera à la bonne application par celle-ci de la politique d'insertion notamment en matière de promotion des PME. Il lui revient, en revanche, d'assurer le suivi et l'évaluation des autres programmes d'insertion comme ceux liés à la micro-finance et aux travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes de formation et de renforcement de capacités des demandeurs d'emploi, l'Agence passera des contrats avec les structures appropriées de formation, le patronat et le secteur privé pour les mettre en œuvre.

Plus généralement, l'Agence devra nouer des partenariats avec les principaux intervenants en matière de renforcement des capacités : l'INAP-FPT, centres de formation publics et privés, et les organisations socioprofessionnelles pour l'établissement de passerelles entre les structures de formation technique et professionnelles et les entreprises.

Enfin, l'Etat établira un Contrat-Programme avec l'ANPE à la base de moyens et d'objectifs précis et, au final, une exigence des résultats.

2.2.2. Elargissement du champ d'intervention de l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP-FPT)

Il ne s'agit pas pour cette technostucture de se substituer aux structures ad hoc de formation, mais juste d'élargir son champ d'intervention pour contrôler la qualité des formations dispensées et s'assurer de leur conformité avec les programmes établis. Pour le moment cette mission lui est très largement disputée par certaines structures centrales du Ministère comme l'Inspection ou la Direction de la formation. Il s'agira de s'impliquer davantage dans l'encadrement pédagogique tout en continuant, comme par le passé, à assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée, à la demande, et la maîtrise d'œuvre de toutes les formations destinées à accroître l'employabilité des chômeurs et la capacité entrepreneuriale des jeunes promoteurs.

A cet effet, les missions de l'institut devront être revisitées pour couvrir les aspects suivants :

- Conception des programmes de formation initiale et continue pour la formation technique et professionnelle ;
- Conception et mise au point des horaires et coefficients relatifs aux formations dispensées, en collaboration avec les directions concernées et les proposer au Ministre ;
- Vérification de la conformité des formations dispensées aux programmes des enseignements techniques et professionnels ;
- Préparation et diffusion des instructions et directives relatives aux programmes et méthodes pédagogiques;
- Organisation et animation du système de formation technique et professionnelle;
- Coordination et encadrement de la formation d'ouvriers, d'ouvriers qualifiés, de techniciens, de bacheliers techniques et professionnels, de techniciens supérieurs et de formateurs ;
- Etablissement de normes de qualité pour l'enseignement technique et professionnel;
- Contrôle de qualité des prestations des différents intervenants dans le secteur de la formation technique et professionnelle ;

- Evaluation périodique du fonctionnement et des performances du dispositif de formation technique et professionnelle.

Pour pouvoir assurer convenablement ses missions, l'INAP-FPT, doit disposer de ressources budgétaires conséquentes pour son fonctionnement; celles-ci devront être équivalentes au moins à 25% de son budget d'investissement qui s'élève en 2013 à 490.000 000UM.

Comme pour l'ANPE, la contractualisation avec l'INAP-FPT, au travers d'un Contrat-Programme, sera un moyen approprié pour permettre aux parties de s'engager sur des objectifs de performance précis.

2.2.3. Transformation de l'Observatoire de l'Emploi en une entité personnalisée sous-tutelle du Ministre

Le positionnement actuel de l'Observatoire de l'Emploi autant que ses moyens ne lui permettent pas de jouer pleinement son rôle en tant qu'outil de veille au marché de l'emploi et au dispositif de la formation professionnelle.

En tant qu'instrument de diagnostic et d'analyse du marché de l'emploi, l'observatoire est un outil indispensable d'aide à la décision et a, par conséquent, une vocation transversale qui devrait le placer à mi-chemin entre les structures qui sont censées utiliser les données qu'il est appelé à produire. Or, le placer sous l'autorité de l'Agence de l'emploi ne peut qu'amoinrir sa portée, d'autant qu'il sera en quelque sorte juge et partie, parce que la structure dont il est issu est une structure d'exécution de la politique de l'emploi.

Il convient donc de renforcer son rôle statutaire à travers son érection en une entité disposant de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, mise sous-tutelle du Ministre en charge de l'Emploi, au même titre que les autres structures personnalisées, et dénommée Observatoire National de l'Emploi. Il sera alors investi de la mission de mettre en place un système d'informations cohérent et efficace pour le secteur de l'emploi et la FTP.

La mise en place d'un tel système se justifie par i) l'insuffisance d'informations fiables et d'indicateurs d'analyse du marché de l'emploi ; ii) le déficit de données sur les programmes et projets axés sur l'emploi et la formation ; et iii) la nécessité de mettre en place un système d'informations statistiques fiables et régulièrement actualisées sur l'emploi et les questions qui lui sont liées.

Ce système dont l'observatoire sera la cheville ouvrière générera aussi l'information pertinente sur les travailleurs étrangers en situation régulière et les émigrés mauritaniens pour permettre de valoriser les atouts des uns et des autres dans la dynamique de l'emploi.

L'observatoire aura notamment, à :

- établir et animer un réseau des producteurs et des utilisateurs de données sur l'emploi et la formation,
- tenir un répertoire des qualifications, des métiers, des employeurs à travers des enquêtes périodiques exhaustives, mises à jour régulièrement;
- élaborer des indicateurs de mesure de l'emploi et de la formation,
- mener des études sectorielles et prospectives sur les besoins en main-d'œuvre,

- identifier les bassins d'emploi
- évaluer les programmes/projets d'emploi et de formation,
- faire des analyses thématiques relatives à l'emploi et à la formation,
- élaborer et publier des notes de conjoncture sur la situation de l'emploi,
- rédiger un rapport annuel sur l'emploi.

L'observatoire, en collaboration avec la cellule de communication prendra toutes les dispositions aux fins de diffuser les informations collectées, les études réalisées, les résultats des évaluations des programmes et des projets.

3. Actions transversales

3.1. La création d'un fonds intégré de financement de l'emploi

Comme nous l'avons abordé plus haut, la situation actuelle est caractérisée par l'éclatement des fonds de financement destinés à la promotion de l'emploi.

Ces fonds facilitent l'accès au financement pour ceux qui ne peuvent accéder au système classique bancaire. Ils permettent le financement des projets générateurs d'emploi et de revenus au profit des personnes les plus démunies et contribuent à réduire la pauvreté, même si la pérennisation de leurs effets est contrainte par les défaillances des remboursements, pour nombre parmi eux, et par le manque de persévérance des bénéficiaires, en particulier s'il s'agit de jeunes diplômés qui y voient, souvent, un tremplin provisoire en attendant des débouchés meilleurs.

Mais au-delà de ces contraintes, la dispersion des ressources allouées à ces fonds amoindrit considérablement leurs capacités d'intervention d'autant qu'elle alourdit leurs charges respectives. Car chacune de ces institutions, a ses propres coûts de fonctionnement et si elles étaient fusionnées, elles auraient non seulement réalisé une économie d'échelle qui leur permettrait de dégager des fonds pour leurs missions principales, mais avoir un effet d'entraînement pour la mobilisation des financements notamment auprès de partenaires extérieurs. L'acte de fusion en lui seul sera perçu comme un signal fort des pouvoirs publics pour canaliser les fonds de financement pour l'emploi.

Dans cette optique, la démarche doit consister à créer un fonds intégré de financement de l'emploi qui marquera la fusion des structures existantes (Fonds ANAPEJ, PRECAMF, Fonds CDD, PNIME) et qui constituera un guichet unique de financement des programmes d'intervention du secteur qui pourrait lui-même comporter plusieurs guichets en fonction des domaines à financer. Ce fonds pourrait être logé à la CDD qui dispose l'expertise pour la gestion des risques et peut capitaliser sa propre expérience dans le cadre du mandat de gestion dont elle est investie pour le fonds d'appui à l'emploi, tout comme il pourrait être autonome.

L'acte de création va prévoir les critères d'accès aux financements du Fonds et pourra prévoir dans le cadre d'un partenariat avec les institutions de micro-finance la possibilité d'instituer un fonds de garantie pour des catégories spécifiques (femmes, jeunes, populations démunies, etc.).

L'objectif est de mettre en place un mécanisme fédérateur des financements de l'emploi destiné à mobiliser les ressources nécessaires à la promotion de l'emploi et de financer les programmes générateurs d'emploi et d'auto-emploi.

Préalablement à la création du fonds, une étude de faisabilité indiquera les dispositions à prendre, les moyens et mécanismes à mettre en place pour que ce Fonds puisse atteindre les objectifs qui lui seraient assignés.

La mise en place du Fonds devra déclencher un plaidoyer auprès de l'Etat et des bailleurs de fonds pour en assurer le financement, mais aussi auprès des IMF et des bénéficiaires pour les amener à participer et collaborer activement aux programmes qu'il envisage de mettre en œuvre.

Parmi les sources éventuelles de financement du fonds à laquelle l'étude doit s'intéresser, on peut citer les ressources mobilisables auprès de la diaspora mauritanienne. Celle-ci possède généralement un volume d'épargne important qui pourrait contribuer de manière substantielle au financement du fonds et assurer des entrées organisées de devises. Un plaidoyer auprès de cette diaspora qui comporterait des garanties susceptibles de rassurer ces épargnants contribuera sans doute à les rendre moins dubitatives à se lancer dans ce genre de dispositifs, les soustrayant ainsi à la culture dévastatrice, là comme ailleurs, de l'informel.

3.2. La territorialisation de l'emploi

A l'heure où l'emploi devient une priorité nationale, il ne saurait être l'apanage des seules autorités centrales. L'implication des acteurs territoriaux (services déconcentrés et communes) dans la recherche des bassins d'emploi et la mise en œuvre de la politique de l'emploi devra être renforcée et systématisée. A cet égard, le Ministère en charge de l'emploi en collaboration avec les départements concernés comme le Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (MID), mais aussi avec l'Association des Maires de Mauritanie (AMM), devra travailler à :

- La mise en place d'un point focal « emploi » au niveau de chaque wilaya ; ce point focal devra, entre autres missions, identifier les cerneaux d'emploi et explorer les domaines d'investissement générateurs d'emploi au niveau de sa wilaya ;
- L'introduction progressive dans les plans communaux de développement d'une composante « emploi » ;
- La prise en compte dans le cadre des programmes exécutés par les communes sur le compte de la composante « investissement » du Fonds régional de Développement (FRD), de la considération « emploi », de sorte que les communes choisissent des projets ou des équipements créateurs d'emploi;
- La formation des responsables et des agents communaux à l'élaboration, l'exécution et le suivi des projets et programmes locaux d'équipements réalisés selon les techniques HIMO ;
- L'encouragement et l'encadrement des initiatives locales, notamment des associations communautaires cherchant à créer de l'emploi ou dont l'action sociale contribue indirectement à créer des emplois à travers la création de services de proximité, la mise en place de zones artisanales, l'encadrement de coopératives de production, la création de centres d'apprentissage de métiers, etc. ;
- L'appui direct à la création ou à la promotion d'entreprises locales en partenariat avec des institutions spécialisées (PNIME par exemple), des organisations professionnelles, ou des projets spécifiques ;
- L'ouverture d'appels d'offres en priorité aux entreprises locales (ou aux tâcheronnats) et adaptés à leurs capacités (volume de travaux, techniques d'exécution, modalités de paiement..), à qualité et coût comparables, avec des

choix de techniques d'exécution HIMO et recours aux matériaux locaux chaque fois que cela est possible;

- L'encouragement des communes à concéder ou affermer à des opérateurs privés, des services divers comme la collecte des ordures ménagères, le nettoyage et la gestion des marchés, l'entretien des réseaux d'assainissement, le cas échéant, la gestion des gares routières, la mise en valeur de parcs et espaces publics non viabilisés, etc., et la rémunération de ces services par les usagers en instituant des redevances qui tiendraient compte du coût du service et de sa pérennité; cette formule évitera aux communes d'avoir à rémunérer du personnel d'entretien, tout en créant des opportunités d'emploi et en encourageant le développement de l'initiative privée.

3.3. Systématisation du Management par objectifs

L'introduction systématique du Management par objectif (MPO), appelé aussi Direction par objectifs (DPO), qui est une approche basée sur la responsabilisation des divers paliers de la structure et sur l'instauration de la culture des résultats. Elle fixe, de manière négociée des objectifs quantitatifs et/ou qualitatifs à atteindre au terme d'une période déterminée pour un service ou une entité donnée et en le soumettant à une évaluation périodique, en référence à une grille convenue d'un commun accord entre le supérieur et son collaborateur. L'idée étant de parvenir à mieux motiver les collaborateurs lorsque l'on évoque avec eux la notion d'objectif à atteindre plutôt que de leur assigner des directives et des tâches à exécuter de manière autoritaire.

La démarche concrète consisterait à ce que chaque cadre ou agent reçoit en début d'année, sa lettre de missions. A cet égard chacun, selon son poste de commandement : Le Ministre vis-à-vis des directeurs centraux et de responsables des entités autonomes, les directeurs vis-à-vis de leurs chefs de services, etc., doit :

- dire à ses collaborateurs ce qu'il attend d'eux ;
- identifier ceux d'entre eux qui sont aptes à assumer de plus grandes responsabilités ;
- leur laisser une liberté d'action,
- établir un système de récompenses et de sanctions (bonus, malus) pour primer ceux qui auront eu du mérite et sanctionner ceux qui auront failli à leur mission.

Les récompenses peuvent aller des lettres de satisfaction, de félicitations à des décorations en passant par des primes spéciales ou des avancements exceptionnels (si le statut le permet) ; les sanctions peuvent être sous forme de lettre de rappel, blâmes, réprimandes, privation d'aller en mission, limogeage, etc.

De leurs côtés, les collaborateurs :

- doivent exprimer leurs attentes vis-à-vis de leurs chefs ;
- être d'accord sur leur lettre de missions,
- être d'accord au préalable sur la grille d'évaluation ;
- être également d'accord sur la grille de récompenses et de sanctions.

L'ensemble des lettres de missions individualisées, feront l'objet d'un plan d'action pluriannuel intégré avec des objectifs globaux à atteindre. Ce plan est décliné en plans d'action annuel du Ministère qui fera l'objet d'un suivi-évaluation rigoureux par la

Direction des Etudes et de la programmation, selon des mécanismes et des modalités définis préalablement par le Ministère.

En se rapportant à sa lettre de mission, chaque responsable peut constater son avance ou son retard par rapport aux objectifs fixés et prendre, de ce fait, les décisions nécessaires. A l'issue de son auto-évaluation, il peut solliciter au besoin l'avis de son supérieur hiérarchique. Il utilisera pour cela, une fiche d'analyse de l'avancement des objectifs, sur laquelle, il indiquera l'état d'avancement de ces objectifs, éventuellement les commentaires sur les facteurs positifs ou négatifs ayant eu un effet sur l'obtention des résultats prévus, qu'elles qu'en soient les causes³⁴.

A la fin du cycle annuel, chaque collaborateur est reçu en entretien par son supérieur hiérarchique ; celui-ci présente son évaluation des résultats par rapport aux objectifs qu'il discute avec le collaborateur qui peut apporter des correctifs ou des éclaircissements pour que l'appréciation définitive du supérieur en tienne compte.

3.4. Amélioration de la communication pour l'emploi

La communication est une des clefs du succès de la stratégie de l'emploi. Elle doit soutenir et accompagner les efforts des pouvoirs publics en matière d'emploi. Elle permet de sensibiliser tous les acteurs concernés et offre au Ministère l'opportunité d'échanger avec eux sur les voies et moyens d'améliorer l'efficacité des approches adoptées et des programmes menées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Pour mener à bien le volet communication, le Ministère en charge de l'Emploi mettra en place une Cellule d'information et de communication chargée de mettre en œuvre la politique de communication du ministère et assurera notamment:

- (i) La publication de toutes les informations disponibles sur l'emploi et notamment celles produites par l'Observatoire National;
- (ii) La conception de programmes spécifiques de vulgarisation et de communication pour toutes les innovations techniques susceptibles de répondre aux besoins des demandeurs d'emploi ;
- (iii) La mise en place d'un Portail emploi où l'on pourrait trouver toutes les données sur l'emploi, les opportunités offertes, les procédures et conseils à suivre pour les demandeurs d'emploi ainsi que toutes les activités du Ministère ;
- (iv) La circulation de l'information entre les différentes structures chargées de l'emploi y compris les organes de coordination et de pilotage de l'emploi ;
et,
- (v) L'élaboration du plan de communication devant accompagner la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

En raison de son rôle transversal, la Cellule devra être rattachée directement au cabinet du Ministre.

³⁴ Voir sur ce point, l'Etude sur la stratégie d'intervention de l'ANAPEJ, PNUD, BIT, 2007,

3.5. Mise en place d'un dispositif fonctionnel de coordination et de pilotage

Dans l'optique de réorganiser le dispositif de pilotage du secteur en mettant l'accent plus particulièrement sur le binôme « emploi-formation technique et professionnelle », il est proposé de recadrer les instances de pilotage afin de les rendre plus fonctionnelles en leur assignant des mandats précis. L'objectif est d'assurer un suivi régulier et à un niveau élevé de l'évolution de l'emploi en Mauritanie de façon à pouvoir procéder, à temps, aux correctifs nécessaires.

Il a ainsi proposé un Conseil Supérieur de la Promotion de l'emploi (CSPE), assisté d'un comité technique de suivi de l'emploi (CTSE).

Le Conseil Supérieur de la Promotion de l'emploi (CSPE), sera notamment chargé:

- des orientations à donner pour l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'emploi ;
- de la validation des plans et programmes liés à l'insertion professionnelle et à l'appui à l'employabilité ;
- de s'assurer de la complémentarité, l'articulation et l'interconnexion des systèmes de l'éducation, de la formation technique et professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'emploi, de sorte que le système de formation dans son ensemble puisse répondre aux besoins de l'emploi;
- de veiller à la prise en compte de la dimension emploi au niveau des politiques sectorielles ;
- de veiller à la prise en compte de l'emploi dans la programmation budgétaire et dans les investissements publics ;
- de discuter et de valider le rapport annuel qui lui est soumis par le CTSE sur la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi ;
- de débattre de toutes les questions ayant trait à la problématique de l'emploi, qui lui seront soumis par son président.

Présidé par le premier Ministre, le CSPE comprendra les principaux départements ministériels concernés par la question de l'emploi et notamment :

- Le Ministre chargé de l'Emploi et de la formation technique et professionnel,
- Le Ministre chargé des affaires économiques ;
- Le Ministre des Finances ;
- Le Ministre chargé de l'Education nationale,
- Le Ministre chargé de la décentralisation,
- Le Ministre chargé de la fonction publique,
- Le Ministre chargé du Travail,
- Le Ministre chargé du développement rural,
- Le Ministre chargé de l'aménagement du territoire,
- Le Ministre chargé de l'équipement,
- Le Ministre chargé de l'énergie,
- Le Ministre chargé de l'industrie,
- Le Ministre chargé des affaires sociales,

Le CSPE comprendra en outre, le Directeur Général de la CDD, un représentant de chaque parti politique représenté à la chambre des députés, des représentants des chambres de métiers, des partenaires sociaux (syndicats), des représentants des Partenaires techniques et financiers et un représentant de l'AMM.

Le président peut faire appel, lors de la session du conseil, à toute personne dont il juge la présence utile.

Le CSPE se réunit en session ordinaire une fois par an et en session extraordinaire, à la demande de son président ou de son secrétariat permanent. La composition précise et les modalités de fonctionnement du CSPE seront précisées par le décret instituant ledit conseil.

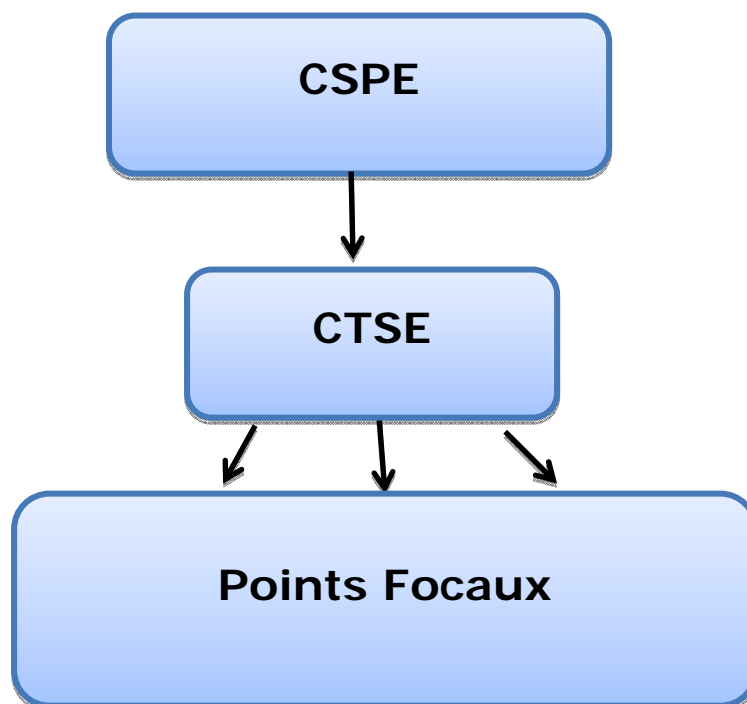
Comme on l'a souligné, le CSPE est assisté par un Comité technique de suivi de l'emploi (CTSE). Il est composé de représentants techniques des structures et institutions représentées au CSPE qui constituent les points focaux de l'emploi au sein de leurs structures respectives. Le point focal devra mobiliser toutes les sources productrices de données de son institution et leur faire remplir une fiche conçue à cet effet. Celle-ci permet d'avoir des informations sur l'identification du projet, sa structure de financement, la nature des emplois générés par le projet (emplois selon le type de contrat, la durée du travail, etc.). Pour les inciter à mieux s'engager dans leur mission, les membres du comité technique de suivi perçoivent une prime de participation. Le CTSE est présidé par le Ministre en charge de l'emploi et a pour mandat de :

- préparer les réunions du CSPE ;
- assurer le suivi de la mise en application des décisions du CSPE,
- préparer le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi,
- d'étudier toute question dont il pourrait être chargé par le CSPE.

Le secrétariat permanent du comité est assuré par l'observatoire national de l'emploi, sous l'autorité du Ministre en charge de l'emploi.

Le CTSE est créé en même que le CSPE et son mode de fonctionnement est également précisé dans le décret de création.

Figure 2 : Schéma institutionnel du dispositif de suivi



4. Récapitulatif des mesures

Désignation	Actions/mesures	Indicateurs
1. Adoption d'une stratégie inclusive sur l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborer un projet de document de stratégie ; ▪ Organiser des assises nationales de l'emploi; ▪ Adopter la stratégie en conseil des Ministres ; ▪ Prendre un décret organisant son dispositif de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence d'un document de projet de stratégie pré-validé ; ▪ Rapport des Assises nationales ; ▪ Communiqué du Conseil des Ministres sur l'adoption de la stratégie, ▪ Décret du PM publié au JO sur le dispositif de suivi
2. Recentrer les missions des structures	<p>1) <u>Au niveau central:</u> Réaménager l'organigramme du MEFNT pour bien dissocier les missions stratégiques des missions opérationnelles ;</p> <p>2) <u>Au niveau des structures sous-tutelle:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre un décret transformant l'ANAPEJ en Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE); ▪ Prendre un décret élargissant le champ d'intervention de l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP-FTP). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret portant réorganisation de l'organigramme, signé et publié au JO, ▪ Décret révisé de l'ANAPEJ, signé et publié au JO ▪ Décret révisé de l'INAP-FPT, signé et publié au JO
3. Érection de l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation en une entité personnalisée sous-tutelle du Ministre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre un décret transformant l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation (relevant actuellement de l'ANAPEJ) en une entité autonome personnalisée relevant du Ministre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret créant l'observatoire National de l'Emploi et l'érigeant en une entité personnalisée, signé et publié au JO
4. Création d'un fonds intégré de financement de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre un décret fusionnant les fonds actuels en un fonds unique pour l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret portant création d'un fonds intégré pour l'Emploi, signé et publié au JO
5. Territorialisation de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place un point focal « emploi » au niveau de chaque wilaya ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêté portant création de points focaux de l'emploi au régional, signé et publié au JO ; ▪ Arrêté ou note de service portant

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre des mesures visant à introduire dans les plans de développement communaux (PDC) une composante « emploi »; ▪ Prendre en compte dans le FRD de la considération « emploi »; ▪ Former les responsables communaux à l'élaboration et l'exécution de programmes HIMO; ▪ Encadrer des initiatives locales, axées sur l'emploi ; ▪ Susciter la création de PME locales par un appui direct des institutions du ressort; ▪ Ouvrir les appels d'offre pour la réalisation de travaux locaux aux entreprises locales; ▪ Encourager les communes à concéder les services publics locaux créateurs d'emplois 	<p>nomination de ces points focaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Circulaire/directive aux communes pour la prise en compte de l'emploi dans les PDC ; ▪ Les PDC (initiés ou révisés) font ressortir la composante emploi ▪ Circulaire aux communes sur la prise en compte de l'emploi dans les projets « FRD » ; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports des sessions de formation des responsables communaux sur les programmes HIMO ; ▪ Rapports sur l'encadrement des initiatives locales axées sur l'emploi ; ▪ Le nombre PME locales créées sur appui des institutions spécialisées ▪ Nombre d'entreprises locales participants aux AO ▪ Rapports de sessions de formation des communes sur la délégation de services publics locaux axés sur l'emploi
<p>6. Systématisation du Management par objectifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prendre une circulaire qui explique la consistance et les modalités du MPO ; ▪ Organiser les réunions explicatives ; ▪ Faire établir les lettres de missions pour chaque palier ou chaque structure, ▪ Etablir la Plan d'action pluriannuel en conséquence et plan d'action annuel, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Circulaire signée et notifiée aux destinataires ; ▪ Compte-rendu des réunions d'explication ; ▪ Lettres de missions signées signées; ▪ Plan d'action pluriannuel validé, à la base des lettres de missions....

<p>7. Amélioration de la communication pour l'emploi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Créer une cellule chargée de la communication, avec pour missions : <ul style="list-style-type: none"> - publication des informations disponibles sur l'emploi; - conception de programmes spécifiques de vulgarisation ; - mise en place d'un Portail emploi; - circulation de l'information entre les différentes structures - élaboration du plan de communication 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêté de création de la cellule de communication
<p>8. Mise en place d'un dispositif fonctionnel de coordination et de pilotage</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Créer un Conseil Supérieur de la Promotion de l'emploi (CSPE), assisté d'un comité technique de suivi de l'emploi (CTSE). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret de création du CSPE et CTSE, signé et publié au JO

IV. Annexes

1. Références bibliographiques

- Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Volume 1 : bilan de la mise en œuvre du CSLP 2006-2010
- Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Volume 2 : plan d'actions 2011-2015
- Etude sur le Mécanisme Opérationnel de coordination entre les institutions en charge des questions d'emploi et de formation, Rapport révisé, KOUADIO BENIE MARCEL, Janvier 2010
- Etude sur l'Emploi et la croissance en Mauritanie, Banque Africaine de Développement, Volume. II : Qualité des institutions et obstacles pour une croissance génératrice de plus d'emplois et d'inclusion sociale, Rapport provisoire d'avancement, Janvier 2013
- Rapport FMI 2012 sur la Mauritanie, n°12/246
- Enquête par grappe à indicateurs multiples, suivi de la situation des enfants et des femmes rapport final, MICS3, 2007, ONS, Mauritanie
- Etude Prospective sur la Croissance de la Population et ses Conséquences sur l'emploi des jeunes et des Femmes et MEFPTN, 2010.
- Rapport de la Banque Mondiale, Options de politiques pour l'amélioration du développement du secteur privé, Mémoire économique du pays, avril 2010
- Rapport annuel sur les Perspectives économiques en Afrique, mis en ligne, in AfricanEconomicOutlook.org
- Stratégie Nationale de Promotion de la Micro et Petite Entreprise : Plan d'action 2012-2016, décembre 2011
- Stratégie Nationale de l'Emploi y compris une dimension migratoire et plan d'action 2009-2013 ; Cheikh FAYE, juin 2009
- Enquête du Climat d'Investissement (ICS), BM, 2006
- Etude sur l'élaboration d'un programme national de développement et de promotion de l'emploi des jeunes ; octobre 2012, Jules Ahondekon- Mohamed El Habib Bal
- Bilan des réalisations du MEPNT, juin 2010
- Rapport final étude sur la carte des potentialités de création d'emplois ; CPAP 2009-2010- PNUD Mauritanie, Programme Croissance favorable aux pauvres.
- Rapport final étude sur « l'évaluation des politiques publiques en termes d'ancrage de la croissance économique dans la sphère économique des pauvres (Juin 2010)
- UNDAF : Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de la Mauritanie 2012-2016 (Mai 2011)
- Stratégie d'intervention de l'ANAPEJ, version provisoire, PNUD-BIT, RIM, juillet 2007
- Proposition de programme national d'insertion des jeunes diplômés du système d'enseignement professionnel et universitaire, décembre 2011, PNUD-BIT-MEFPINT
- Profil de Pauvreté en Mauritanie 2008, Office National des Statistiques, septembre 2009
- Rapport final sur l'Analyse des interventions du PNUD en appui à une croissance favorable des pauvres en Mauritanie ; Emergence Consulting, juin 2012
- Rapport sur l'état d'avancement des OMD en Mauritanie, 2010
- La promotion de l'emploi des jeunes : expériences du Bénin et perspectives, Marcel de SOUSA, septembre 2011
- Les tendances du marché du travail en Mauritanie, Taleb Abderahmane, octobre 2006
- Etude sur la protection sociale en Mauritanie, Carol Watson et Ould Brahim Ould Jiddou FAH, mars 2010
- Examen de la Politique d'investissement en Mauritanie, CNUCED, ONU, 2009
- Le secteur informel en Mauritanie, analyse et politiques, Jean Pierre Lachaux, avril 1996
- Stratégie Nationale de la Micro Finance, novembre 2003
- Rapport sanctionnant les Etats-généraux sur l'emploi, 1997, Ministère de la Fonction

Publique, du Travail de la jeunesse et des Sports, RIM
Décret n° 2002-053/PM, portant création de l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle ;
Rapport d'activité de la Caisse de Dépôt et de Développement, 2011
Loi n°2011-027 du 17 mars 2011 portant création de la Caisse de Dépôt et de Développement
Décret n° 2005-002/MFPE portant création de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ) et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement ;
Décret n°196-2010 du 16 décembre 2010 portant nomination de certains membres du gouvernement
Décret n° 070-2010 fixant les attributions du Ministre de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies et l'organisation de l'administration centrale de son Département.
Décret n°066-2011 du 04 Mai 2011 portant délégation d'attributions au Ministre Délégué auprès du Ministre d'Etat à l'Education Nationale, chargé de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies.

1. Liste des personnes rencontrées

Nom et prénom	Fonction/Structure
Abdallahi O/ Aboubecrine	Conseiller Juridique ANAPEJ
Ahmed O/ Moulaye Ahmed	Directeur Général de la CDD
Ahmedou O/ Ely	Directeur de la Programmation et des Investissements Privés (MAED)
Baba O/ Boumeiss	Secrétaire général MEFPNT
Beitoulah O/ Ahmed Lessouad	DG ANAPEJ
Brahim O/ Abdel Wedoud	Senior Urban specialist AFTUZ Banque Mondiale, Mauritanie
Cheikh Abdallahi Ould Cheikh Abdallahi	Conseiller chargée des Etudes Economiques à la CDD
Djiby Sy	Formateur CEFE
El Qhouwth O/ Ghassem	Directeur de l'emploi
Fah O/Brahim	Leader thématique Gouvernance PNUD
Hamady O/Bekaye	Directeur de l'Insertion
Kane Nene Oumou Deffa	Banque Mondiale, Mauritanie
Melainine O/ Eyih	Directeur INAP-FTP
Mohamed Elmoctar ould Khoumbara	Directeur de la promotion des AGR PROCAPEC
Mohamed Lemine O/ Med	Responsable Formation GERME (CPEP)
Mohamed O/ Abdallahi	Expert Suivi Evaluation ANAPEJ
Mohamed O/ Douh	Président Mutuelle CNACE
Nebghouha M/ Tlamid	Directrice Nationale PROCAPEC
Sidi Mohamed O/ Cheikh	Point focal BIT
Sidi O/ Ahmed Baba	DG Etablissement d'Exécution des Travaux réalisés en Matériels Locaux ETER-ML
Taleb Abderahmane O/ Mahjoub	Directeur Observatoire de l'emploi ANAPEJ

2. Guide d'entretien³⁵

I- Identification de la structure

- Dénomination de la structure:.....
- Fonction de la personne interrogée

II - Dispositif institutionnel de prise en charge de la question de l'emploi :

1. Les structures mises en place pour la prise en charge de la question de l'emploi vous paraissent-elles pléthoriques? / / insuffisantes ? / / ou juste suffisantes ? / /
2. Est-ce qu'il se pose un problème de coordination entre ces structures ? Si oui pour quelle raison ? : multiplicité des acteurs ? / / ; absence de structure fédératrice ? / / absence de synergie entre intervenants ? / / ; confusion des rôles ? / / ; Absence de plate-forme d'échanges et de coordination des différents acteurs / / ; Autres ? / / (à préciser :.....)
- Si non, pourquoi ?
3. Connaissez- vous, des mécanismes de coordination entre les différents intervenants ? Si oui lesquelles ? (Citez-en les plus importantes) :.....
..... ; ces structures sont-elles fonctionnelles ? Si oui comment ?.....
.....
Si non, pourquoi ne sont-elles pas fonctionnelles?.....
4. Le texte de création de votre structure prévoit- il un mécanisme de coordination interne et avec les autres structures intervenant dans le domaine de l'emploi ? Oui / / ; Non / / ? Si non, y a-t-il des démarches en cours pour créer ce genre de mécanismes? Oui / / ; Ne sait pas / / ?
5. Avec quelles structures envisagez-vous instaurer et/ou intensifier la collaboration ? selon quels mécanismes.....
Dans quels domaines ?.....
Et pourquoi ?.....

III - Missions et organigramme de la structure

6. Les missions de votre structure sont définies par quel texte ? Loi ? / / Décret ? / / Arrêté? / / Autre ? / / Lequel?..... : /
7. Les missions de votre structure sont-elles suffisamment claires / / peu claires / /, ou pas du tout claires ? / / Sont-elles cohérentes/ / et réalisables / /? Sont-elles redondantes avec d'autres structures ?/ / Si oui

³⁵ Initialement conçu pour un questionnaire, il a été utilisé de fait comme guide d'entretien.

lesquelles.....
.....
..... et dans
quels domaines elles se
chevauchent ?..... ;

8. Y a-t-il d'autres missions à ajouter / / et /ou à supprimer / / ?
- Lesquelles ? Missions à ajouter (à
préciser).....
..... ;
- Missions à supprimer (à préciser :)
.....
..... ;

9. Assumez- vous réellement vos missions ? Entièrement ? / / Moyennement / /
ou pas du tout ? / / (en cas de l'une des deux dernières réponses, justifiez votre
réponse) : insuffisance des ressources ? financière ? / / humaines ? / /
?..... Ambiguïté des missions ? / / Autres
raisons ? / / lesquelles ? / /
(préciser).....

10. L'organigramme de votre structure est-il, à votre avis adapté à vos missions ?
Oui ? / / Non ? / / (en cas de non, justifiez votre réponse, en citant les
incohérences et/ou les dysfonctionnements
éventuels).....

11. Ya-t-il adéquation ou non entre les postes et les profils des personnes occupants
ces postes ? oui ? / / Non ? / / si non comment et dans quelle
proportion ?.....

IV- Management de la structure :

12. Disposez-vous d'un outil de pilotage de la structure ? Plan d'action ? / / Lettre de
mission ? A la base d'objectifs précis ? / / D'indicateurs précis ? / / De système
de suivi-évaluation ? / / et suivant quelle
périodicité ?.....
Si oui selon quels résultats ? (indiquer si possible des résultats chiffrés : % des
résultats atteints par rapport aux dernières
programmations).....

V. Emploi et formation :

13. Les structures en charge de la formation répondent-elles aux besoins de l'emploi ?
Entièrement? / / Passablement ? / / Pas du tout ? (justifiez votre réponse en
mettant en exergue les dysfonctionnements
éventuels).....

14. Sont-elles bien articulées avec les structures chargées de l'emploi ? (justifiez
votre
réponse)..... ;

VI- Forces et faiblesses des mécanismes actuels de coordination :

15. Quels sont, selon vous, les atouts à capitaliser dans le système actuel de coordination entre les structures en charge de l'emploi ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

16. Quelles sont les contraintes qu'il conviendrait de surmonter pour assurer l'efficacité de la coordination des structures en charge de l'emploi?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

VII- Suggestions et recommandations :

17. Quelles sont vos suggestions et recommandations pour établir et/ou amplifier la collaboration avec les acteurs publics en charge de la politique d'emploi et de la formation ? Qu'y a-t-il lieu de faire à court et à moyen terme pour mieux suivre les questions d'emploi? Quelles instances pour le suivi des questions de l'emploi ?, etc.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
..... ;

18. Quelles autres suggestions désirez-vous faire?

4. Termes de Référence

République Islamique de Mauritanie

Honneur-Fraternité-Justice

Centre Mauritanien d'Analyses de Politiques

Etude sur l'harmonisation de structures chargées de l'emploi

TERMES DE REFERENCE

I- Contexte : Dans un paysage institutionnel mauritanien fortement marqué par une multitude d'acteurs en charge de l'emploi se pose la problématique de l'efficacité de leurs interventions. Au-delà, de leur efficacité se pose la viabilité des politiques de lutte contre le chômage. Ce propos loin d'être anodin est une interrogation tant il existe une pluralité d'acteurs intervenant sur le champ de l'emploi. Ce foisonnement d'interventions affecte la qualité des politiques de lutte contre le chômage. Concrètement, l'état des structures intervenant sur le terrain de l'emploi se présente sous les atours d'un champ éclaté. Celui-ci demeure marqué par des chevauchements, un défaut d'harmonisation et de coordination.

Il convient, en outre de souligner que les outils d'emploi en faveur des jeunes sont encore récents. Ils ont un caractère embryonnaire et les interventions n'ont pas forcément constitué une réponse adéquate à la problématique du chômage.

Les dispositifs actuels n'ont pas été encore été sous-tendus par un agenda sur l'emploi des jeunes. La question de l'emploi des jeunes est davantage perçue à travers les diplômés issus des filières techniques et professionnelles. Cette approche tend à affaiblir les politiques de lutte contre le chômage.

Cette disparité montre le poids de la tutelle et la faible marge de manœuvre dont bénéficient les agences d'exécution pour mettre en place une véritable politique de l'emploi. Les structures en charge d'emploi manquent d'un leadership efficient. Elles se singularisent par un criant immobilisme et un défaut d'adaptation par rapport aux nombreux défis qui les interpellent. Ainsi, la crise de l'emploi n'est pas que liée à la question du chômage des jeunes, elle pointe du doigt, l'incurie des structures en charge de promouvoir l'emploi.

L'un des écueils majeurs de ces directions est d'être enfermé dans une tutelle qui entrave toute approche efficiente en matière d'emploi. Ce lien de dépendance constitue un frein au développement d'une politique d'emploi en faveur des jeunes. Il montre combien l'absence de moyens et le poids des tutelles restent des obstacles à l'efficacité des politiques d'emploi.

Déliier les différents liens au cœur du chômage présuppose la réhabilitation des structures de promotion de l'emploi. Aménager des structures efficaces de lutte contre le sous-emploi des jeunes nécessite d'autres modes d'intervention qui allient à la fois pertinence et adaptation par rapport aux enjeux socio-économiques. La compréhension de la fonction et du rôle des principaux acteurs intervenant sur le marché du travail ne sont pas dépourvus d'intérêt. Il s'agit notamment de cerner l'éventail des interventions, de situer leur articulation par rapport au marché du travail.

Les dysfonctionnements qui affectent les structures en charge de l'emploi contrarient les politiques de lutte contre le chômage. Ils constituent de véritables obstacles à l'efficacité des politiques de promotion d'emploi des jeunes.

A l'aune où se développe une véritable réflexion sur l'emploi des jeunes, il est devenu impératif d'harmoniser les principaux instruments impliqués dans la lutte contre le chômage. Cette structuration des acteurs en charge de l'emploi nécessite la redéfinition des compétences et une meilleure efficacité des modes d'intervention de ces instances.

Afin d'apporter une réponse appropriée aux dysfonctionnements qui affectent les outils de promotion de l'emploi des jeunes, le CMAP a prévu dans son programme d'activités 2013, une étude consacrée aux mécanismes de régulation des structures chargées de lutter contre le chômage.

II- Objectifs de la consultation : L'objectif de la présente étude est d'engager une réflexion sur les mécanismes d'harmonisation des structures en charge de l'emploi. Afin cette fin, il s'agira notamment de :

1. Effectuer un état des lieux des principaux acteurs intervenant sur le terrain de l'emploi ;
2. Fournir une monographie institutionnelle de ces structures permettant notamment de situer leurs limites ;
3. Proposer une typologie des différents acteurs en charge de l'emploi en situant notamment leur périmètre d'intervention ;
4. Proposer des instruments efficaces permettant une meilleure harmonisation des structures en charge de l'emploi ;

5. Proposer un cadre institutionnel pertinent devant faciliter les modes d'intervention et de coordination entre les différents acteurs.

III- Résultats attendus: Pour les besoins de la présente étude, les résultats sont les suivants :

1. Une architecture institutionnelle des principaux instruments en charge de l'emploi nécessaire à répondre à la problématique du chômage des jeunes ;
2. Des dispositifs institutionnels souples conciliant à la fois efficacité des acteurs en charge de l'emploi des jeunes et clarté dans leur périmètre d'intervention ;
3. Aménager un cadre institutionnel permettant un meilleur redéploiement territorial des instances chargées de promouvoir l'emploi ;
4. Proposer des mécanismes dont l'objectif est de faciliter une meilleure coordination des modes d'intervention de ces structures ;
5. Animer un focus group dont les parties prenantes seront notamment les acteurs concernés par la problématique de l'emploi des jeunes.

IV- Profil des consultants : Afin de réaliser la présente étude, le CMAP entend recruter deux consultants. Un consultant principal, chef de mission et un consultant national. L'équipe de consultants travaillera sous la supervision de l'Expert en Développement Institutionnel.

- **Le consultant Principal** : Il sera le coordonnateur de la présente mission. Il veillera à la qualité et à la pertinence de l'étude.
1. De formation juriste ou institutionnaliste, il doit avoir un diplôme supérieur ;
 2. Une Expérience probante d'au moins 10 ans ;
 3. Avoir une connaissance de la problématique de l'emploi des jeunes en Mauritanie ;
 4. Une bonne connaissance des instruments institutionnels et juridiques régulant les structures d'emploi ;
 5. Avoir réalisé des études en lien avec la présente consultation.

- **Le Consultant national** :

1. De formation juriste ou institutionnaliste il doit avoir un diplôme supérieur (minimum un master II) ;
2. Une Expérience probante d'au moins 5 ans ;
3. Avoir une connaissance des principaux dispositifs chargés de promouvoir l'emploi des jeunes ;
4. Une bonne connaissance des dispositifs institutionnels chargés de lutter contre le chômage des jeunes.

V- Durée de la prestation : La durée de la prestation est de trente jours ouvrables calendaires. Pour les besoins de la présente mission, l'équipe de consultants aura à accomplir les démarches suivantes :

1. Près d'une semaine après le début de la prestation, l'équipe de consultants doit proposer une note méthodologique dans laquelle seront précisés les démarches, le chronogramme et les supports qui serviront à la réalisation de la présente étude. L'équipe de consultants veillera au respect du calendrier.
2. Deux semaines après, l'équipe de consultant remettra au CMAP un rapport provisoire ;
3. L'équipe de consultants disposera ensuite d'une semaine pour intégrer les observations et remarques du CMAP ;
4. L'équipe de consultants présentera les travaux de l'étude au cours d'un Focus groupe ;
5. Après validation des observations, le Rapport définitif sera livré sous formats électronique et papier en deux exemplaires.