

# L'EMPLOI DES JEUNES

DÉFIS ET RÉPONSES POLITIQUES DANS LES  
PAYS ARABES MÉDITERRANÉENS



# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Réponse politique aux défis de l'emploi</b> .....	<b>5</b>
<b>Politiques actives du marché du travail</b> .....	<b>7</b>
<b>Stratégie de l'UE pour l'emploi des jeunes</b> .....	<b>9</b>
<b>Questions à débattre</b> .....	<b>10</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>11</b>
Annexe 1. Cadre législatif et politique adopté sur l'emploi.....	11
Annexe 2. Aperçu des politiques actives du marché du travail.....	13
<b>Références</b> .....	<b>16</b>

## Introduction

Depuis la crise économique mondiale, les perspectives d'emploi des jeunes n'ont pas cessé de s'assombrir à travers le monde, dans les pays développés comme dans les pays en transition et en développement. Cette situation est particulièrement critique dans les pays arabes méditerranéens<sup>1</sup> en raison de leurs spécificités. Outre la crise économique mondiale, certains pays ont connu des changements politiques exceptionnels, désignés sous le nom de «Printemps arabe». «Emploi, liberté, dignité», tel était le slogan de la révolution de jasmin qui a éclaté en Tunisie en janvier 2011, produisant un effet domino dans toute la région. Le Printemps arabe a eu une incidence économique initiale plutôt négative en raison des troubles politiques et de l'agitation sociale, touchant particulièrement les secteurs du tourisme, de la production et des exportations et les investissements étrangers directs.

Au-delà de ce contexte politique et économique, la croissance de la population de jeunes et la pression démographique que connaît la région constituent toujours un facteur social plus important. La part de la population âgée de moins de 30 ans a dépassé les 60 %, et la population en âge de travailler connaît une hausse constante, atteignant 70 % (Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, 2011). Cette situation impose une pression énorme sur les systèmes d'éducation et de formation et sur les marchés du travail et incite fortement les gouvernements à prendre des mesures politiques immédiates car, mal gérée, elle risque d'entraîner une instabilité sociale. Les principaux défis de l'emploi ont déjà été analysés par la Fondation européenne pour la formation (ETF) dans son rapport «Union pour la Méditerranée – Étude régionale de l'employabilité» (Martín et Bardak, 2012), et une brève note politique mettant l'accent sur l'employabilité des jeunes est également disponible (Bardak, 2012).

À titre de rappel rapide des principales caractéristiques des marchés du travail et des principaux défis que ces derniers posent en matière d'emploi, le tableau 1 ci-dessous présente les derniers taux connus d'activité, de chômage et de chômage des jeunes dans la région. Ainsi que l'indique le tableau, les taux d'activité économique sont très bas; en moyenne, moins de la moitié de la population en âge de travailler est sur le marché du travail et seule une personne sur trois occupe un poste convenable. Ces taux s'expliquent non seulement par une participation très faible des femmes (seule une femme sur cinq est active), mais également par un taux d'inactivité élevé parmi les jeunes, qui ne suivent ni études ni formation et qui ne travaillent pas. Malgré ce faible taux d'activité, le chômage des jeunes reste élevé (25 %), particulièrement chez les femmes jeunes et instruites.

---

<sup>1</sup> L'analyse du présent rapport couvre huit pays arabes méditerranéens, à savoir l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine et la Tunisie.

**Tableau 1. Taux d'activité, de chômage et de chômage des jeunes par sexe, dernières données disponibles (%)**

Pays	Taux d'activité		Chômage total		Chômage des jeunes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Algérie	68,9	14,2	8,1	19,1	19,1	38,1
Égypte	78,2	23,9	8,9	22,7	22,5	53,2
Jordanie	61,3	14,1	10,4	19,9	25,2	48,8
Liban	73,0	23,0	5,0	10,0	21,5	22,3
Libye	76,8	30,4	19,5 (total)		33,0 (total)	
Maroc	73,6	24,7	8,7	9,9	16,6	17,4
Palestine	61,2	17,4	23,2	27,1	36,8	49,6
Tunisie	68,7	24,8	11,3	18,8	42,3 (total)	

Sources: Offices nationaux des statistiques. Les données relatives à la Jordanie, au Maroc et à la Palestine datent de 2012. Les données relatives à l'Algérie, à l'Égypte et à la Tunisie datent de 2011. Les données sur la Libye proviennent de l'OIT (2011). Les données sur le Liban posent problème dans la mesure où aucune enquête sur les forces de travail (EFT) n'est disponible depuis 2004 et les chiffres sont des estimations de 2009.

Ces défis peuvent être résumés comme suit.

- **Taux d'activité économique faible parmi la population croissante en âge de travailler:** ce taux montre que les pays ne bénéficient pas de l'opportunité démographique offerte par leurs populations de jeunes, qui ne travaillent pas et ne contribuent pas à la prospérité nationale. Même si l'augmentation du niveau d'études chez les jeunes présente de nombreux avantages pour les citoyens et pour la société, d'un point de vue économique, un faible taux d'activité traduit un gaspillage des ressources investies pour le développement du capital humain, puisqu'elles ne sont pas mises au service de l'économie.
- **Désavantage extrême des femmes sur les marchés du travail:** en dépit de niveaux d'études comparables, les femmes ont un niveau d'activité économique très bas, tandis qu'un nombre réduit de femmes actives fait face à des taux de chômage très élevés. La situation est particulièrement grave parmi les jeunes femmes très instruites qui, contrairement à leurs mères, souhaitent travailler mais ne réussissent tout simplement pas à trouver des emplois de niveaux comparables à ceux de leurs homologues masculins. Dans tous les pays, le chômage des femmes représente plus du double du chômage des hommes, à l'exception partielle du Liban et du Maroc. Ce constat révèle des problèmes propres au genre et une discrimination sur les marchés du travail.
- **Chômage plus élevé dans les segments jeunes et instruits de la population:** l'éducation met le pied à l'étrier aux jeunes dans la recherche d'un emploi, mais ne leur garantit pas d'en trouver un, ce qui est particulièrement vrai pour les femmes diplômées de l'enseignement supérieur. Ce constat met en évidence la faible qualité et la faible pertinence de l'éducation et de la formation, l'inadéquation entre les compétences des individus et les besoins des employeurs, la faiblesse des systèmes de transition de l'école à la vie active et le faible équilibre des compétences dans les économies frappées par une création limitée d'emplois «qualifiés». Les employeurs ne s'intéressent plus aux connaissances des demandeurs d'emploi; ils s'intéressent à ce qu'ils sont capables de faire avec ce qu'ils savent et à la valeur qu'ils peuvent ajouter. Les nettes préférences pour des emplois sûrs dans le secteur public et les attentes irréalistes pour des emplois valorisants aggravent encore le problème.

- **Pourcentage élevé de jeunes qui ne travaillent pas, ne font pas d'études et ne suivent pas de formation:** en raison du nombre élevé d'étudiants quittant les études prématurément (après l'enseignement secondaire inférieur obligatoire), les études recensent au moins un tiers des jeunes parmi ceux qui ne travaillent pas, ne font pas d'études et ne suivent pas de formation (Martín et Bardak, 2012). Ce groupe est le moins visible mais le plus vulnérable à l'exclusion sociale, étant donné que ces jeunes ne travaillent pas, ne font pas d'études et ne suivent pas de formation et restent inactifs dans l'ensemble de l'économie. Il s'agit plus probablement de femmes non instruites ou peu instruites qui ont quitté l'école prématurément.
- **Mauvaise qualité du travail à faible valeur ajoutée:** la mauvaise qualité des emplois est liée à un environnement économique dominé par les micro-, petites et moyennes entreprises, la plupart étant des entreprises informelles caractérisées par une faible productivité, une précarité répandue, de longues heures de travail, de faibles salaires (ou du travail non rémunéré), une absence de protection sociale et, enfin, une dévalorisation du capital humain. Selon la Banque mondiale (Gatti et al., 2011), le travail informel représente entre 36 % et 40 % du PIB, tandis que la part de la main-d'œuvre qui ne participe pas à la sécurité sociale se situe entre 45 % et 67 % dans la région (la période couverte est 2000-07). Ces emplois sont principalement occupés par des jeunes peu ou pas qualifiés qui ont abandonné l'école tôt.

## Réponse politique aux défis de l'emploi

En général, la politique de l'emploi combine de manière cohérente les éléments suivants:

Des politiques de création d'emploi (promotion des investissements, amélioration de l'environnement des entreprises, capacité d'adaptation des entreprises, développement des petites et moyennes entreprises (PME))

Un système efficace d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie pour tous, qui répond aux demandes économiques et sociales

Des politiques actives du marché du travail (PAMT) avec des systèmes d'orientation et de placement, y compris des services publics de l'emploi (SPE) efficaces

Un système de sécurité sociale et d'assistance sociale qui aide les groupes vulnérables dans la société

Ces domaines politiques sont transposés dans des lois sur le marché du travail, l'emploi et l'environnement des entreprises, qui sont ensuite mises en œuvre.

Toutes les interventions du marché du travail, sous la forme de politiques, de lois et d'actions institutionnelles, visent à accroître les taux d'activité et d'emploi, à faire baisser le chômage, à améliorer l'employabilité et l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre, à protéger les travailleurs et/ou les emplois, à encourager la mobilité de la main-d'œuvre vers de nouveaux emplois et à garantir l'égalité des chances pour tous les groupes sociaux sur le marché du travail. Pour un résultat efficace, toutefois, il convient d'engager des actions concertées dans les quatre domaines politiques simultanément.

Depuis le Printemps arabe, les défis de l'emploi occupent une place centrale et jouent un rôle de plus en plus important dans les réponses qu'apportent les gouvernements aux demandes de leurs citoyens. La politique de l'emploi étant devenue un test décisif pour s'assurer le soutien du public et la transition en douceur vers la démocratie, elle a nécessité la prise d'initiatives en urgence dans un climat exceptionnel afin de préserver la stabilité sociale. La Tunisie constitue un de ces exemples où un plan d'urgence pour l'emploi a été adopté en mars 2011 afin de renforcer la disponibilité des emplois et d'améliorer l'adéquation des compétences. Quatre domaines prioritaires ont été identifiés et traduits en quatre axes principaux: création d'emploi, promotion de l'entrepreneuriat, protection des emplois existants et menacés, employabilité et activation des jeunes (programme Amal).

Dans l'ensemble, les réponses de la politique de l'emploi au Printemps arabe peuvent se résumer comme suit.

- Les salaires dans l'administration publique ont été augmentés dans de nombreux pays (Algérie, Jordanie, Maroc).
- Le salaire minimal dans le secteur privé a été augmenté dans de nombreux pays (Algérie, Égypte, Jordanie, Libye, Maroc, Palestine, Liban, Tunisie).
- Des milliers de nouveaux emplois ont été créés dans le secteur public pour les diplômés au chômage.
- Les politiques actives du marché du travail (PAMT) se sont intensifiées et élargies en termes de couverture, bénéficiaires, périodes éligibles et subventions à l'emploi.
- Les programmes de coopération internationale et les fonds des donateurs se sont multipliés dans le domaine de l'emploi (par exemple, l'Union européenne, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, des donateurs bilatéraux).

Ces politiques allègent sans aucun doute certaines pressions sur le marché du travail et répondent aux attentes des populations, mais risquent d'être des solutions à court terme, compte tenu de la faible viabilité de certaines mesures – en raison des coûts élevés qu'elles impliquent et des capacités institutionnelles limitées pour leur mise en œuvre. L'augmentation du niveau de priorité accordé à l'emploi ne se traduit pas encore totalement dans l'organisation institutionnelle, en termes d'élaboration de politiques, de coordination institutionnelle avec d'autres politiques pertinentes et de renforcement des services publics de l'emploi (SPE).

Dans le souci d'une meilleure compréhension du cadre élargi à plus long terme, les stratégies et les lois en faveur de la politique de l'emploi sont étudiées dans les pays (Annexe 1 – cadre législatif et politique pour l'emploi). Comme on le voit dans l'annexe, la majorité des pays ont mis au point des stratégies nationales de l'emploi, généralement adoptées au terme d'une longue période de débat et d'élaboration: l'Algérie (2008), l'Égypte (2010, non approuvée), la Palestine (2010), la Jordanie (2011) et la Tunisie (2012). La mise au point d'une stratégie nationale de l'emploi figure à l'ordre du jour au Maroc, tandis qu'aucune stratégie de l'emploi n'existe au Liban, malgré un besoin évident. L'analyse du contenu de ces stratégies révèle que la plupart d'entre elles se consacrent essentiellement aux PAMT. Les mesures les plus fréquemment citées sont: les subventions à l'emploi accordées aux employeurs qui embauchent à titre temporaire des jeunes à la recherche d'un (premier) emploi, les subventions en faveur de programmes de formation et de stage pour les jeunes, les programmes en faveur de l'activité indépendante et de l'entrepreneuriat, et les programmes à grande échelle de travaux publics et de services communautaires destinés aux franges défavorisées et non qualifiées.

L'annexe 1 montre également les cadres législatifs existants pour l'emploi dans ces pays. Les changements apportés au droit du travail en Tunisie (1994, 1996, 2006), en Jordanie (1996) et en Égypte (2003) ont pour but d'assouplir l'application des lois pour les employeurs, notamment à l'égard du recrutement et du licenciement. Les lois relatives au travail adoptées en Palestine (2000) et au Maroc (2003), à l'inverse, sont les premières mesures d'ensemble pour la protection des droits des travailleurs dans la législation. Le droit du travail au Liban (1946, dernière modification en 2010) et en Algérie (1978) est assez ancien et, en Algérie, il a été demandé au dialogue tripartite de rédiger un nouveau code du travail – les travaux sont en cours. Depuis 2013, la commission du travail du Parlement jordanien se penche sur les modifications du droit du travail, tandis que la commission du marché du travail en Libye s'attèle actuellement à rédiger un nouveau code du travail moderne.

Ce bref aperçu indique que les politiques de l'emploi dans la région ne traitent pas les quatre domaines politiques de la même manière et en même temps. Elles accordent une importance majeure

aux PAMT (3) et une importance bien moindre aux politiques de création d'emploi, de système d'éducation et de sécurité sociale (1, 2, 4). Les solutions à plus long terme appellent des réformes en profondeur du marché du travail, par exemple: amélioration de l'environnement des entreprises et restructuration économique, modification du cadre législatif et des institutions, rationalisation du secteur public, harmonisation des conditions de travail entre les secteurs public et privé, croissance des PME et développement soutenu du secteur privé, amélioration des conditions du secteur informel, etc. Le droit du travail ne s'appliquant qu'aux travailleurs du secteur privé sous contrat de travail formel et le secteur public étant régi par des lois distinctes qui sont plus favorables aux travailleurs (sécurité de l'emploi, temps de travail réduit, protection sociale, par exemple), une piste essentielle consiste à réduire la dichotomie entre les secteurs public et privé et les secteurs formel et informel – en agissant sur la rigidité de la législation et les vulnérabilités du secteur informel.

Parallèlement, il est nécessaire d'accorder plus d'importance à l'amélioration de la qualité de l'éducation et des systèmes d'apprentissage tout au long de la vie. Bien que l'éducation ait été la priorité, drainant de nombreux investissements publics et privés au fil des années et permettant de beaux progrès en matière d'accès universel, le retour sur investissement laisse à désirer en termes de résultats significatifs en matière d'éducation. Les systèmes d'éducation dans toute la région souffrent d'un faible niveau de qualité, d'un manque de pertinence et de justice (Martín et Bardak, 2012). De fait, certains prétendent que les révolutions du Printemps arabe «n'ont pas été propagées par une jeunesse très instruite; ces soulèvements étaient alimentés par les besoins et les exigences d'une jeunesse peu instruite dont les connaissances et les compétences ne répondent pas à celles d'un monde en rapide évolution» (Adams et Winthrop, 2011). Il est sans doute moins onéreux et plus rentable de prévenir les problèmes grâce à une éducation sérieuse et de bonne qualité dès le plus jeune âge que d'y remédier ultérieurement au moyen de mesures de PAMT. La prochaine section abordera l'application des PAMT et en fournira des exemples, compte tenu de l'importance élevée accordée à cette option politique.

## Politiques actives du marché du travail (PAMT)

Les PAMT sont des mesures qui facilitent le processus d'adéquation sur le marché du travail, l'assistance institutionnelle dans l'amélioration de l'employabilité et le placement des chômeurs. Elles jouent un rôle essentiel en contribuant à des marchés du travail plus souples et inclusifs et en facilitant l'accès au marché du travail pour les groupes défavorisés (notamment, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées). Récemment, elles sont également devenues très importantes pour les grands groupes de participants au marché du travail, comme les jeunes et les femmes, en incluant essentiellement quatre types de mesures:

- spécialisation professionnelle, reconversion, stage, aide à la recherche d'un emploi;
- mesures d'aide à l'embauche, comme des subventions salariales et des exonérations de sécurité sociale;
- aide à l'activité indépendante et à l'entrepreneuriat;
- secteur public non-marchand et services à la collectivité.

La formation au marché du travail et les incitations à l'embauche ont pour objectif principal d'augmenter l'employabilité, tandis que l'aide à l'activité indépendante et à l'entrepreneuriat vise surtout à promouvoir la création d'emplois. L'effet sur la création d'emplois de la part du secteur public non-marchand est plutôt limité et à court terme. La répartition entre les différents types de PAMT varie d'un pays à l'autre, bien que la formation et le secteur public non-marchand soient les plus communs. Néanmoins, les PAMT ne peuvent créer des emplois permanents et les résultats attendus doivent être réalistes. L'expérience internationale montre que les PAMT ont souvent un effet positif limité et ne constituent certainement pas la panacée pour le chômage à grande échelle.



Les défenseurs des PAMT avancent qu'elles sont nécessaires pour certains groupes spécifiques et difficiles à placer, lorsqu'il est nécessaire de corriger des défaillances précises du marché. Elles constituent un instrument efficace pour lutter contre l'exclusion sociale des groupes à risque et peuvent avoir un effet positif si elles sont bien ciblées. Ceux qui s'opposent aux PAMT ont tendance à les rejeter comme étant un gaspillage de fonds publics, l'éducation dès le plus jeune âge étant moins onéreuse et plus rentable qu'une remédiation ultérieure au moyen de PAMT coûteuses. La plupart des évaluations indiquent qu'elles donnent des résultats modestes voire inexistantes en termes de revenus et d'employabilité, et posent des problèmes, notamment en ce qui concerne les coûts improductifs<sup>2</sup>, les effets de substitution<sup>3</sup>, les effets de déplacement<sup>4</sup> et la partialité de la sélection ou «écrémage»<sup>5</sup> (Betcherman et al., 2004).

La mise en œuvre des PAMT s'est trouvée au cœur des politiques de l'emploi dans la plupart des pays arabes méditerranéens. La plupart des PAMT au Maroc, en Algérie et en Tunisie sont fournies par des organismes publics (dans ces deux derniers pays de manière très centralisée par les SPE), tandis que les programmes dans des pays comme l'Égypte, la Jordanie, la Palestine et le Liban sont souvent fournis par des organismes de la société civile, des ONG, des organisations internationales et les ministères compétents. Les ressources allouées aux PAMT dans les pays du Maghreb sont importantes, supérieures à 1 % du PIB (Martín et Bardak, 2012). Un aperçu des PAMT figure à l'annexe 2 avec des exemples par pays, les groupes cibles et les institutions.

Le Printemps arabe a donné un nouveau coup de fouet aux PAMT. Pourtant, malgré l'énorme quantité de ressources qu'elles absorbent, les informations sont limitées, même concernant les éléments fondamentaux, comme les budgets, le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires, le taux d'abandon, le suivi des bénéficiaires et l'évaluation de l'efficacité de la politique en termes de taux de placement, d'incidence sur la durée du chômage et de qualité de l'emploi (par exemple, revenu moyen, travail formel).

Les peu nombreux éléments probants disponibles laissent penser à une prolifération des mesures, c'est-à-dire une multitude de régimes qui, souvent, se chevauchent, sans aucune coordination entre eux, une forte concentration des PAMT sur les diplômés au chômage (hommes) dans les zones urbaines, une priorité élevée donnée aux diplômés universitaires, marginalisant les groupes les plus vulnérables difficiles à placer, des objectifs quantitatifs (comme le nombre de contrats d'insertion) au détriment des objectifs qualitatifs (viabilité et conditions de l'insertion), une incidence limitée voire des résultats contestables sur les performances en matière d'emploi des bénéficiaires (des stages sous la forme d'«emplois en attente» au lieu de faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail), une faible priorité donnée à la création d'entreprises et à la croissance des PME et une absence de suivi, d'évaluation et d'analyse d'impact des mesures mises en œuvre (Martín et Bardak, 2012).

Afin d'augmenter l'efficacité, les PAMT doivent répondre aux besoins de groupes hétérogènes en accordant une attention spéciale aux femmes et aux travailleurs peu ou pas qualifiés. Comme elles sont coûteuses, les PAMT doivent disposer chacune d'un système de suivi et d'évaluation intégré. Il s'agit de faire en sorte que les résultats des programmes puissent être évalués en vue d'une révision

---

<sup>2</sup> Le programme n'apporte aucun résultat qui n'aurait pas été obtenu en son absence. Par exemple, les fonds publics sont dépensés pour des chômeurs qui pourraient être engagés de toute manière sans subventions.

<sup>3</sup> Un travailleur dans un emploi subventionné est remplacé par un travailleur non subventionné qui aurait de toute façon été engagé. L'effet net sur l'emploi est donc de zéro.

<sup>4</sup> Cela se réfère en général au déplacement sur le marché des produits. Une société qui engage des travailleurs subventionnés augmente la production, mais déplace les produits de sociétés qui travaillent sans travailleurs subventionnés. Cela peut se produire lorsque des personnes reçoivent une aide pour lancer une entreprise qui peut réduire ou «évincer» l'emploi normal ailleurs dans l'économie par la concurrence sur le marché des produits.

<sup>5</sup> Les résultats des programmes dépendent de facteurs qui ne peuvent être observés et qui sont généralement auto-sélectionnés par genre, éducation ou individu sur la base de la «probabilité la plus élevée de réussite» (l'effet «écrémage»).



et d'une utilisation efficace des ressources, tout en mettant l'accent sur la prévention plutôt que sur la résolution des problèmes, grâce à une réflexion stratégique à long terme sur des politiques à court terme. Le recours aux PAMT est également critiqué parce que «limité au traitement symptomatique du chômage» (un simple analgésique pour les bénéficiaires) sans en traiter les véritables causes profondes.

Comme mentionné précédemment, une plus grande attention doit être accordée aux politiques de création d'emploi, à des systèmes d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie de bonne qualité et à une sécurité sociale plus large. Les solutions à long terme réclament une vision politique globale, l'adéquation entre législation et politique publique, des réformes en profondeur des marchés du travail et des systèmes éducatifs. Pour appuyer cette vision politique, il est nécessaire de concevoir des mécanismes d'anticipation pour réduire l'inadéquation des compétences, des systèmes d'information sur le marché du travail intégrés, des mécanismes spécifiques pour faciliter la transition de l'école à la vie active, un système solide de développement des compétences pour tous et une plus grande coopération entre les systèmes d'éducation et les entreprises. La capacité de mise en œuvre des institutions responsables des politiques de l'emploi et des PAMT doit être accrue, grâce à des ressources tant humaines que financières. Enfin, les partenaires sociaux et les mécanismes émergents de dialogue social au lendemain du Printemps arabe offrent un potentiel énorme pour l'amélioration des politiques de l'emploi.

## Stratégie de l'UE pour l'emploi des jeunes

Plusieurs organisations internationales et européennes se sont attachées à réduire l'incidence de la crise sur l'emploi des jeunes. Dans sa résolution adoptée lors de sa conférence en 2012, l'Organisation internationale du travail (OIT) a lancé un appel visant à stimuler une croissance riche en emplois et la création d'emplois décents (y compris l'employabilité, les politiques du marché du travail et l'entrepreneuriat des jeunes). Plus récemment, le rapport de l'OIT *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (OIT, 2013) a mis en évidence la dégradation de l'emploi des jeunes et répété que des stratégies globales de croissance et des mesures de création d'emploi étaient nécessaires. La coordination entre les parties prenantes, l'amélioration des services de l'emploi et la promotion de l'entrepreneuriat, des entreprises sociales et des coopératives figurent parmi les principales recommandations.

La stratégie «Europe 2020» pour la croissance et l'emploi (Commission européenne, 2010a) met tout particulièrement l'accent sur trois priorités corrélées pouvant mener à des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale; à savoir, une croissance intelligente (fondée sur la connaissance), durable (respectueuse de l'environnement) et inclusive (économie sociale de marché). L'éducation et la formation sont considérées comme des outils majeurs, parmi d'autres, pour atteindre cet objectif et les six grands objectifs de la stratégie «Europe 2020» visent des réalisations ambitieuses dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la cohésion sociale<sup>6</sup>.

Dans le cadre des priorités générales de la stratégie «Europe 2020», la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois (Commission européenne, 2010b) s'articule autour de quatre grandes priorités pour le plein emploi:

- l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail par la flexicurité ;

---

<sup>6</sup> Abandon scolaire (moins de 10 % des 18-24 ans avec au mieux un diplôme du premier cycle du secondaire et ne continuant pas leurs études ou leur formation), achèvement d'un cursus postsecondaire (au moins 40 % des 30-34 ans ayant achevé un cursus universitaire ou de type universitaire), apprentissage tout au long de la vie (au moins 15 % des 25-64 ans suivant des études ou une formation), scolarisation à quatre ans (au moins 95 % de taux de participation), résultats de PISA de l'OCDE (moins de 15 % des élèves obtenant le résultat le plus bas sur l'échelle de performance en lecture), au moins 75 % de taux d'emploi chez les 20-64 ans.

- l'accroissement des qualifications de la main-d'œuvre ;
- l'amélioration de la qualité des emplois et des conditions de travail ;
- le renforcement des politiques destinées à favoriser la création d'emploi.

La flexicurité est une approche de l'UE axée sur un mélange équilibré de flexibilité et de sécurité sur les marchés du travail dans le but d'améliorer la compétitivité tout en préservant le «modèle social européen». Elle appelle des actions concertées dans ses quatre composantes majeures:

- des dispositions contractuelles flexibles et fiables;
- une éducation et une formation complètes tout au long de la vie;
- des PAMT;
- des systèmes de sécurité sociale modernes.

La «stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois» invite à renforcer ces quatre composantes de la flexicurité et à revoir leur articulation institutionnelle afin de réduire le risque de chômage de longue durée et d'accroître la participation au marché du travail.

Plusieurs initiatives européennes mettent l'accent sur les graves répercussions de la crise économique sur la situation des jeunes sur le marché de l'emploi, insistant pour que des initiatives décisives soient prises aux niveaux européen et des États membres (par exemple, Commission européenne, 2011 et 2012). L'initiative la plus récente (Conseil de l'Union européenne, 2013), appelle des approches fondées sur le partenariat pour une intervention et une activation à un stade précoce et des mesures de soutien à l'insertion professionnelle rapide des jeunes. Ce document défend des «garanties pour la jeunesse» afin de veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans «se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel».

## Questions à débattre

1. Quels sont les principaux piliers des politiques nationales de l'emploi dans votre pays: par exemple, réduire le chômage, créer des emplois, améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail?
2. Quelle est l'incidence des PAMT mises en œuvre jusqu'à présent dans votre pays?
3. Existe-t-il des initiatives législatives pour réduire le chômage et/ou améliorer la qualité des emplois dans votre pays?
4. Comment la coopération régionale et/ou avec l'UE et l'ETF peut-elle aider votre pays dans ses efforts pour relever les défis de l'emploi?

## ANNEXES

### Annexe 1. Cadre législatif et politique adopté sur l'emploi

Pays	Législation	Stratégies
<b>Algérie</b>	Loi n° 78-12 du 5 août 1978 relative au statut général du travailleur. Un dialogue tripartite a pour objectif de rédiger un nouveau «code du travail», les travaux sont en cours. En 2012 le salaire minimal a augmenté de 20 % pour passer à 18 000 DZD/mois.	Politique nationale de l'emploi rédigée en 2008 dans le cadre du plan quinquennal 2010-14. L'objectif est de réduire le taux de chômage à moins de 9 % en 2013, avec la création de 3 millions d'emplois nouveaux à terme. La démarche entreprise en 2008 a été consolidée depuis lors par l'ajout de facilités et de mesures supplémentaires en 2011 et en 2013 pour un plus grand nombre de bénéficiaires.
<b>Égypte</b>	Le droit du travail de 2003 a introduit des clauses plus souples relatives au recrutement et au licenciement dans le secteur privé.	Stratégie pour l'emploi des jeunes et plan d'action national 2010-15 (élaboré en 2010, en attente d'un réexamen après la révolution et d'une ratification formelle par le Parlement). L'objectif est d'abaisser le taux de chômage des jeunes à 15 % par la création de 3 millions d'emplois d'ici 2015.
<b>Jordanie</b>	Loi n° 8 de 1996 sur le code du travail et ses textes modificateurs. En 2013, la commission du travail au Parlement jordanien a ouvert un débat sur plusieurs modifications éventuelles à ladite loi. Le salaire minimal mensuel a augmenté de 26 % en 2012, passant de 150 JOD à 190 JOD.	Stratégie nationale de l'emploi 2011-20, rédigée en 2011 et lancée en 2012 pour accroître la participation au travail en Jordanie et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans les secteurs de production. La loi sur le conseil de l'emploi – l'enseignement et la formation professionnels et techniques (E-EFPT) (loi n° 46 de 2008) a restructuré le conseil de l'EFPT et son financement pour soutenir la réforme de l'emploi et du secteur de l'EFPT.
<b>Liban</b>	Code du travail de septembre 1976; modifié à plusieurs reprises au fil des années. Dernière modification apportée par la loi n° 129 d'août 2010. Le salaire minimal mensuel a augmenté de 35 % en 2012, passant à 675 000 LBP.	Il n'existe aucune stratégie de l'emploi.
<b>Libye</b>	La commission du marché du travail s'attèle actuellement à la préparation d'un code du travail nouveau et moderne, garantie d'une plus grande protection des travailleurs. En 2009, le salaire minimal est passé à 450 LYD et l'assistance au chômage à 500 LYD (par ménage).	En 2013, un groupe de travail sur le marché du travail a été mis en place en tant qu'organe public dépendant du congrès général national. La commission du marché du travail examine une stratégie générale de l'emploi dans la reconstruction du pays.
<b>Maroc</b>	La première loi sur le travail (Code du travail n° 65-99) adoptée en 2003 a offert une protection aux travailleurs tout en reconnaissant le travail temporaire aux fins d'une plus grande flexibilité.	Les débats sur la préparation d'une stratégie nationale de l'emploi ont tout juste commencé.

<b>Palestine</b>	<p>Le droit du travail de 2000 a apporté une plus grande protection aux travailleurs mais ses dispositions strictes en matière de recrutement et de licenciement sont considérées comme affaiblissant l'emploi formel. Le salaire minimal mensuel est passé à 1 450 ILS en 2012.</p>	<p>La stratégie nationale de l'emploi a été rédigée en 2010 au cours d'une procédure participative. Elle a pour objectif de relier la stratégie économique, la stratégie d'EFPT et le développement social et la planification sociale. La stratégie du secteur du travail 2011-13 est en place. Un nouveau plan sectoriel 2014-16 est en préparation.</p>
<b>Tunisie</b>	<p>Le code du travail de 1994 et 1996 inclut des changements en faveur d'une plus grande souplesse. La loi n° 2006-18 de mai 2006 est la modification la plus récente dudit code. Décret n° 2012-2369 d'octobre 2012 sur les programmes d'aide à l'emploi.</p>	<p>Plan d'urgence pour l'emploi 2011 (Feuille de route pour l'emploi) Stratégie nationale de l'emploi 2013-17 approuvée en décembre 2012 dans le but de réduire progressivement le chômage. Son application n'est pas pleinement effective.</p>

## Annexe 2. Aperçu des politiques actives du marché du travail (PAMT)

Pays	PAMT
Algérie	<p>L'Algérie a une longue expérience des PAMT, qu'elle met en œuvre à l'aide des nombreux fonds publics générés par les revenus pétroliers. Cinq institutions proposent des programmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'Agence nationale de l'emploi (programmes d'emploi pour les jeunes – les DAIP);</li> <li>• l'Agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes (création et expansion de microentreprises par des jeunes entre 19 et 35 ans);</li> <li>• la Caisse nationale d'assurance-chômage (prestations de chômage et aide à la création de microentreprises pour les chômeurs âgés de 30 à 50 ans);</li> <li>• l'Agence de développement social (programmes de travaux publics pour l'inclusion sociale des personnes défavorisées);</li> <li>• l'Agence nationale de gestion du microcrédit (microcrédits pour les personnes défavorisées).</li> </ul> <p>Une très large gamme d'instruments est offerte à des milliers de bénéficiaires, avec deux fonctions principales: (i) services d'allègement des tensions sociales grâce à l'offre immédiate de contrats de travail temporaires/de stages et un programme de travaux publics pour les personnes défavorisées; et (ii) services d'aide à l'entrepreneuriat et aux micro-entreprises grâce à l'offre de conseils professionnels, de formation, de crédits, d'exonérations fiscales et de contrôle des entreprises.</p>
Égypte	<p>L'Égypte a mis en place un nombre de PAMT, dont des services de l'emploi pour les demandeurs d'emploi (300 offices de l'emploi), des travaux publics (par l'intermédiaire du Fonds social pour le développement, complété ultérieurement par les contributions de donateurs tels que la Banque mondiale et l'UE et son projet d'urgence d'investissement pour l'emploi) et des formations en vue de mesures pour l'emploi. À cet égard, la réalisation la plus récente a été l'approbation du programme national de formation à l'emploi (NPTE) mis en œuvre sous l'égide du Conseil industriel de la formation (ITC, relevant du ministère de l'industrie et du commerce extérieur), en phase pilote depuis octobre 2012. Le programme, qui vise à accroître les compétences de la main-d'œuvre industrielle égyptienne, se fonde sur trois composantes principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'élaboration d'un système d'information sur le marché du travail;</li> <li>• la formation et la qualification;</li> <li>• la mise en adéquation avec des emplois décents.</li> </ul> <p>Le coût total du projet est estimé à 500 millions EGP (des fonds publics limités complétés par la contribution du secteur privé et de donateurs internationaux). Dans le cadre du projet pilote, 17 000 personnes se sont vu offrir un emploi (emplois créés dans 10 secteurs différents, dont la moitié dans le secteur du prêt-à-porter) ainsi qu'une assurance sociale et médicale destinée aux salariés.</p>
Jordanie	<p>La Jordanie a entrepris de réformer les offices de l'emploi et de lancer une campagne nationale pour l'emploi ainsi qu'un système électronique en ligne pour l'emploi. Sept grands programmes pour l'emploi ont été financés par le Fonds de l'EFPT et proposés à 34 000 stagiaires pour la période 2005-11. Les plus importants d'entre eux sont offerts par:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la compagnie nationale pour la formation et l'emploi (NET);</li> <li>• la corporation pour la formation professionnelle (VTC);</li> <li>• le programme national pour la formation et l'emploi;</li> <li>• le ministère du travail qui coopère à des PAMT avec les ONG et le secteur privé.</li> </ul> <p>L'un de ces projets, «Unités satellites dans le secteur vestimentaire», prévoit de remplacer, dans six unités satellites opérationnelles, les travailleurs étrangers par des femmes jordaniennes et d'offrir des subventions salariales et des primes versées aux employeurs. Les autres projets se mettent en place dans les secteurs des services médicaux et infirmiers, du carburant au détail, de la restauration et de l'hôtellerie, des TIC, des télécommunications et de la construction. Dans la plupart des cas, des programmes de stage sont mis au point avec le secteur privé et des subventions à l'emploi sont versées aux employeurs (la moitié des salaires, par exemple) pour une période déterminée.</p>

<b>Liban</b>	<p>Au Liban, l'Office national de l'emploi (NEO) offre des formations, des reconversions et des cours professionnels courts, pour les chômeurs avant tout, et collabore également à la gestion du centre national de formation, une institution gérée et financée par le ministère du travail. Les quelques programmes dirigés par le NEO en partenariat avec la direction générale de l'EPF sont trop peu nombreux compte tenu de la taille du groupe cible potentiel, mais un nouveau site internet pour les services de l'emploi a été lancé en 2012. Il convient également de noter l'augmentation du nombre d'initiatives prises par les organisations de la société civile et les donateurs sous la forme de cours d'alphabétisation et d'entrepreneuriat pour les jeunes et les demandeurs d'emploi.</p>
<b>Libye</b>	<p>En Libye, la priorité est accordée à la réintégration des combattants démobilisés (145 000). Une commission des affaires de la guerre (WAC) a été mise en place avec un budget d'environ 1 milliard LYD, généré par les revenus pétroliers. La réintégration se fait par le biais de trois programmes principaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD (qui signifie littéralement «envoi»), vise les anciens combattants qui souhaitent poursuivre des études supérieures à l'étranger. La WAC prévoit d'envoyer 18 000 candidats à l'étranger sur une période de cinq ans et espère que les organisations internationales et les pays hôtes soutiendront l'initiative en organisant et en acceptant ce programme.</li> <li>• KADER («capable»), s'adresse aux anciens combattants qui n'ont ni compétences ni qualifications afin qu'ils s'engagent dans une formation professionnelle. La WAC vise 28 000 personnes et, à nouveau, prévoit de les envoyer à l'étranger.</li> <li>• TAMOUH («ambitieux»), aide les anciens combattants à lancer leur propre entreprise. Le programme prévoit d'appuyer 5 000 projets.</li> </ul>
<b>Maroc</b>	<p>Au Maroc, le service public de l'emploi, l'ANAPEC, est responsable de la mise en œuvre des PAMT et une inscription est obligatoire pour accéder aux programmes. Les trois principaux programmes mis en œuvre sont repris ci-dessous.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IDMAJ (premier contrat d'embauche) vise à développer les compétences des jeunes diplômés grâce à une première expérience professionnelle en entreprise, en offrant des subventions salariales et des exonérations fiscales aux employeurs. Le programme a connu un succès relativement important d'un point de vue quantitatif (300 000 bénéficiaires au cours de la période 2006-12).</li> <li>• Taehil (contrat de formation) a introduit des contrats de formation ou de reconversion afin d'améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi grâce à des stages d'adaptation dans les domaines présentant un potentiel de création d'emploi (près de 50 000 demandeurs d'emploi en ont profité pendant la période 2006-12).</li> <li>• Moukawalati (entrepreneuriat). est le premier programme d'aide intégré pour la création de petites entreprises. Il offre des avantages importants comme des prêts, un accompagnement des entrepreneurs avant et après la création et des avances sur investissement sans intérêt.</li> </ul>
<b>Palestine</b>	<p>La Palestine a entrepris de réformer les offices de l'emploi, de lancer le système d'information sur le marché du travail (SIMT) et de mettre sur pied quatre «conseils locaux pour l'éducation et la formation» pour des initiatives en faveur de l'emploi au niveau local. La majorité des mesures de PAMT sont mises en œuvre par les acteurs de la société civile.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Sharek Forum a participé à la mise en œuvre du Programme de démarginalisation économique des familles défavorisées du PNUD, d'unités de soutien aux jeunes entreprises, d'un centre informatique et d'une formation aux TI pour les femmes et du programme de passerelle éducative.</li> <li>• L'association d'assistance sociale (Welfare Association) offre aux services de l'emploi des jeunes (YES) trois types d'activités: un programme de stage pour les diplômés du supérieur avec des subventions salariales, un programme d'entrepreneuriat doté d'un ensemble complet de services et de prêts aux entreprises, et un programme d'apprentissage destiné aux diplômés techniques/professionnels.</li> <li>• Education for Employment (EfE) prévoit des programmes pour les compétences vitales.</li> <li>• International Youth Foundation (IYF) prévoit des programmes de stage et d'entrepreneuriat.</li> <li>• Padico (Palestinian Investment and Development Company) prévoit des programmes de stage et de formation.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies) prévoit des programmes de soutien à l'emploi et à la formation et des primes à l'emploi.</li> </ul>
<b>Tunisie</b>	<p>La Tunisie a une longue tradition de PAMT mises en œuvre par l'ANETI (l'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant), tandis que le Fonds national pour l'emploi a été créé en 2000, parallèlement à de nombreuses mesures (stages de formation, soutien à l'activité indépendante, primes salariales pour l'insertion professionnelle des diplômés). En 2009, ces programmes ont été revus et leur nombre réduit, passant de 50 à 7. Après la révolution de 2011, un plan d'urgence pour l'emploi (ou une feuille de route) a été dressé pour soutenir l'emploi selon quatre axes principaux: création d'emploi; promotion de l'entrepreneuriat et des micro-entreprises; protection des emplois existants et menacés; et employabilité et activation des chômeurs par la formation (Amal). Le programme Amal (qui signifie «espoir») proposait aux diplômés sans emploi des formations, du coaching, des reconversions, des stages et des indemnités mensuelles pendant un an au plus. En octobre 2012, quatre programmes supplémentaires ont été créés par décret:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• chèque d'amélioration de l'employabilité;</li> <li>• chèque d'appui à l'emploi;</li> <li>• programme d'appui aux promoteurs de petites entreprises;</li> <li>• programme de partenariat avec les régions pour la promotion de l'emploi.</li> </ul>



## Références

- Adams, A. et Winthrop, R., *The role of education in the Arab world revolutions*, [en ligne], Brookings, 10 juin, 2011.
- Bardak, U., Fondation européenne pour la formation, *L'employabilité dans la région méditerranéenne*, note politique, ETF, Turin, 2012.
- Betcherman, G., Olivas, K. et Dar, A., 'Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries', *Social Protection Discussion Paper*, n° 0402, Banque mondiale, Washington, DC, janvier, 2004. Consulté en juin 2013: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/251019/day6DiscussionPaperSeries0402April6Se1.pdf>
- Commission européenne, *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 2010a.
- Commission européenne, *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi*, COM(2010) 682 final, Strasbourg, 2010b.
- Commission européenne, *Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes*, COM(2011) 933 final, Bruxelles, 2011.
- Commission européenne, *Faire accéder les jeunes à l'emploi*, COM(2012) 727 final, Bruxelles, 2012.
- Conseil de l'Union européenne, «Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse», *Journal officiel de l'Union européenne*, C 120, 2013, pp. 1-6.
- Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Perspectives de la population mondiale*, Division de la population, 2011.
- Gatti, R., Angel-Urdinola, D., Silva, J. et Bodor, A., *Striving for better jobs: The challenge of informality in the Middle East and North Africa region*, Banque mondiale, Washington, DC, 2011.
- Martín, I. et Bardak, U., Fondation européenne pour la formation, *Union pour la Méditerranée – Étude régionale de l'employabilité*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012 (pour la version anglaise; version française publiée en 2013). Consulté en septembre 2013: [www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM\\_regional\\_employability\\_review](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM_regional_employability_review)
- OIT (Organisation internationale du travail), *Indicateurs clés du marché du travail (KILM)*, OIT, 2011.
- OIT (Organisation internationale du travail), *The youth employment crisis: A call for action*, résolution et conclusions de la 101e session de la conférence internationale du travail, Genève, 2012.
- OIT (Organisation internationale du travail), *Global employment trends for youth 2013: A generation at risk*, Bureau international du travail, Genève, 2013.