



## **LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD**



**etf**  
SHARING EXPERTISE  
IN TRAINING

**LA FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION (ETF)  
FACILITE LA COMMUNICATION ET L'APPRENTISSAGE  
ENTRE L'UE ET SES PAYS PARTENAIRES DANS LE  
DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES  
HUMAINES**

**NOUS CONTACTER**

Des informations complémentaires sur nos activités,  
appels d'offres et vacances d'emploi peuvent être  
obtenues sur notre site web : [www.etf.europa.eu](http://www.etf.europa.eu)

Pour toute autre information, veuillez contacter :

Unité « Communication extérieure »  
Fondation européenne pour la formation  
Villa Gualino  
Viale Settimio Severo 65  
I – 10133 Torino  
**E** [info@etf.europa.eu](mailto:info@etf.europa.eu)  
**T** +39 011 630 2222  
**F** +39 011 630 2200

# **LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD**

**PROBLÈMES RELATIFS AU  
FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS  
DU TRAVAIL**

*Traduit de l'anglais. En cas de doute quant à l'exactitude des informations ci-incluses, veuillez vous reporter à la version originale.*

*Ummuhan Bardak, Henrik Huitfeldt et Jackline Wahba  
Fondation européenne pour la formation  
2006*

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (\*) :  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://www.europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN : 978-92-9157-543-5

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Italy*

## PRÉFACE

La coopération bilatérale, multilatérale et régionale entre l'Union européenne (UE) et les pays partenaires de la région de la Méditerranée méridionale et orientale s'est intensifiée depuis le lancement du processus de Barcelone en 1995. Le renforcement de la coopération au développement par le biais du programme de partenariat euro-méditerranéen (MEDA), l'adoption progressive des programmes de soutien sectoriels et la nouvelle politique européenne de voisinage ont fourni à la fois le cadre d'une coopération élargie et une nouvelle perspective sur l'intégration avec le marché intérieur de l'UE. Le nouvel agenda devrait améliorer l'intégration du capital humain mais aussi lancer de nouveaux défis aux pays de la Méditerranée du Sud, en matière de politiques de développement de l'emploi et des ressources humaines. Pour parvenir à une meilleure compréhension des mécanismes clés qui gouvernent ces processus, la Fondation européenne pour la formation (ETF) a lancé une recherche sur l'emploi et le fonctionnement des marchés du travail dans la région.

Ce projet se concentre dans une large mesure sur cinq pays (l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie), mais il prend également en considération la situation d'autres pays de la région, là où des données significatives étaient disponibles. Les politiques de l'emploi n'y sont pas examinées dans une perspective macroéconomique mais l'accent est plutôt mis sur les problèmes structurels qui affectent le fonctionnement du marché du travail et sur l'analyse de la pertinence des politiques visant à y faire face. Un chapitre introductif passe en revue les sources de

données disponibles pour les cinq pays et compare les indicateurs clés des marchés du travail. Le reste du rapport examine les relations existant entre : l'investissement dans l'enseignement ou la formation et les performances en matière d'emploi et sur le plan économique, la mobilité de la main-d'œuvre et la segmentation du marché du travail et, enfin, les institutions des marchés du travail et les politiques de l'emploi. Étant donné que le rapport ne se propose pas de fournir une description exhaustive des marchés du travail dans les pays de la région, certaines questions – comme le souci d'égalité entre hommes et femmes ou les effets de la croissance de la force de travail – sont traitées seulement de façon marginale.

Dans le cadre du projet de l'ETF, deux types d'analyses de la réalité propre à chaque pays ont été élaborées pour les cinq États considérés. La première série de rapports a approfondi les thèmes suivants : les principales sources statistiques existantes, les informations de base ayant trait aux variables du marché du travail, l'investissement dans l'éducation, l'emploi et la croissance économique, la mobilité de la main-d'œuvre et la segmentation du marché du travail. La deuxième série de rapports s'est centrée sur le cadre réglementaire gouvernant les institutions du marché du travail et la politique de l'emploi, tout en examinant, de façon relativement détaillée, les institutions impliquées dans l'élaboration des politiques, la législation du travail, les partenaires sociaux, les politiques actives du marché du travail et le système d'enseignement professionnel.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Ce rapport – dressé par Ummuhan Bardak, Henrik Huitfeldt et Jackline Wahba sur la base des rapports produits pour chaque pays – replace dans une perspective régionale les informations recueillies sur un ensemble précis de problèmes affectant (principalement) les marchés du travail en Égypte, en Jordanie, au Liban, au Maroc et en Tunisie, et procède à une analyse de base des implications qui en découlent pour l'avenir de ces pays. Sauf indication

contraire, toutes les informations propres aux différentes réalités proviennent des rapports établis par pays. Ces rapports ont été mis au point par des experts locaux des cinq pays considérés et, plus précisément, par : Mona Amer (pour l'Égypte), Nader Mryyan (pour la Jordanie), Makram Maleeb et Najib Issa (pour le Liban), Mohammed Bougroum (pour le Maroc) et Mongi Boughzala et Mohammed Chemingui (pour la Tunisie).

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉFACE</b>	<b>3</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>7</b>
<b>1. REVUE DES STATISTIQUES DES MARCHÉS DU TRAVAIL</b>	<b>11</b>
1.1 Les sources des données	11
1.2 Variables clés du marché du travail	13
1.3 En conclusion	19
<b>2. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE</b>	<b>21</b>
2.1 Les investissements en capital humain	21
2.2 Les bénéfices de l'investissement dans l'éducation	25
2.3 La transition de l'école au travail	26
2.4 En conclusion	28
<b>3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE</b>	<b>29</b>
3.1 Les secteurs en développement	30
3.2 Le secteur informel	34
3.3 Mobilité sectorielle : le cas de l'Égypte	40
3.4 Migrations internationales	41
3.5 En conclusion	43
<b>4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI</b>	<b>45</b>
4.1 Les institutions responsables de la formulation des politiques	48
4.2 Les partenaires sociaux	51
4.3 La législation du travail	55
4.4 Les politiques actives du marché du travail	60
4.5 L'enseignement et la formation professionnels	64
4.6 En conclusion	67
<b>5. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DES MARCHÉS DU TRAVAIL</b>	<b>69</b>
<b>ACRONYMES</b>	<b>77</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>79</b>





## RÉSUMÉ

L'évolution de ces dernières décennies a fait de l'emploi une des priorités politiques de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) et a contraint les gouvernements à mettre en œuvre des mesures visant à la création d'emplois, attendu que le chômage continuera probablement à représenter un défi économique et social majeur au cours des prochaines décennies. L'intérêt croissant suscité par les questions liées à l'emploi a non seulement eu pour effet de promouvoir l'élaboration d'un discours politique et le lancement d'initiatives de réforme à l'échelon national mais il a également contribué à augmenter l'intérêt pour la coopération des bailleurs de fonds. Le défi à relever reste cependant celui de construire des stratégies globales et intégrées, assurant la coordination entre les différents domaines d'intervention (main-d'œuvre, économie, enseignement et formation, politiques sociales, etc.) dans les pays de la région.

En dépit de cette mobilisation croissante, le MENA a prêté relativement peu d'attention à la question de l'emploi. Aucune rencontre de haut niveau n'a eu lieu, par exemple, entre les ministres ou les experts de l'UE et du MENA (Martin, 2006). La création d'emplois a, en fait, été implicitement considérée comme un aboutissement logique de la croissance économique, une conséquence naturelle des réformes économiques et d'une progressive libéralisation du commerce. Or si l'on considère la jeunesse et le rythme de croissance de la force de travail et l'absence d'initiatives visant à promouvoir l'emploi (programmes de grande envergure à effets immédiats et assurant des conditions d'emploi décentes), le problème apparaît d'une extrême gravité. Si rien n'est fait pour l'affronter, de nombreuses

répercussions négatives se feront sentir sur les pays MENA, pris individuellement, comme sur la région dans son ensemble.

Ce projet a vu le jour en réponse à la pénurie d'informations disponibles sur les mécanismes des marchés du travail dans la région MENA. L'analyse des marchés de l'emploi est d'une importance cruciale pour la mise au point de politiques éclairées, à l'échelon aussi bien national que régional, tout comme dans le cadre du partenariat impliqué par MENA. Les conditions macroéconomiques ont certes leur importance mais les structures du marché du travail et les politiques qui le gouvernent jouent un rôle majeur dans la définition de modèles pour le développement de l'emploi. Ce rapport représente une tentative de mettre en lumière certaines questions communes aux marchés du travail de la région MENA, mais un travail d'analyse plus approfondi est nécessaire pour mesurer les effets des politiques et le rôle des institutions du marché du travail, en termes de participation au marché du travail et d'accès à l'emploi. La conclusion principale de cette étude est qu'un fonctionnement correct du marché du travail est indispensable si l'on veut retirer un maximum de bénéfices (comme la réduction du chômage) des réformes économiques entreprises et d'un accroissement des investissements dans l'enseignement et la formation.

Un bref résumé de chaque chapitre de ce rapport est fourni ci-après. Il est à souligner que si toutes les questions examinées sont immédiatement utiles à la compréhension du fonctionnement des marchés du travail dans la région MENA, elles sont traitées chacune de façon indépendante et peuvent être abordées séparément.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Le chapitre 1 fournit des informations essentielles à la lecture de ce rapport. Il synthétise sous forme statistique les caractéristiques principales des marchés du travail dans la région MENA. La démarche adoptée est de passer d'abord en revue les études existantes sur la force de travail des pays de la région, puis de présenter des données sur la participation de la force de travail, l'emploi et le chômage, ventilées par sexe, âge et niveau d'éducation. Ce chapitre comprend également une analyse de base, suivie d'un développement sur les principaux défis lancés aux marchés du travail de la région MENA. Il faut souligner les faibles taux de participation de la force de travail pour les jeunes et les femmes sans instruction supérieure, le rôle joué par l'éducation dans les cas d'intégration réussie sur le marché du travail et le taux élevé de chômage des diplômés universitaires. Étant donné que les définitions des enquêtes sur les forces de travail et les interprétations de l'emploi sont quelquefois ambiguës, il apparaît nécessaire de recourir à des statistiques longitudinales de façon à pouvoir conduire une analyse plus approfondie du fonctionnement des marchés du travail dans la région.

Le chapitre 2 traite de l'investissement dans l'éducation et la formation, qui est considéré comme un des leviers majeurs de la croissance économique. Il existe de plus en plus de raisons documentées de penser que, dans la région MENA, le rapport entre l'investissement dans l'éducation et la croissance économique est lâche. Ce chapitre s'interroge sur le fait que de gros investissements effectués dans l'enseignement et la formation n'ont pas réussi à se traduire en croissance économique et en création d'emplois. Sont ainsi analysés les tendances en matière d'investissement dans l'éducation et les retours sur ces investissements, les destinations des jeunes qui sortent du système éducatif et les opportunités et incitations existant pour les entrants sur le marché du travail ainsi que la mesure dans laquelle celles-ci influencent le processus d'intégration. En conclusion de ce chapitre, il est souligné que la qualité du système éducatif ne semble pas s'être détériorée en

conséquence de son expansion et que les retours individuels (privés) sur l'investissement dans l'éducation sont importants ; il apparaît, néanmoins, que les économies de la région MENA n'ont pas réussi à assortir les investissements considérables effectués dans l'éducation, de réformes adéquates sur le marché du travail, débouchant sur une utilisation efficace de leur réservoir de main-d'œuvre qualifiée.

Le chapitre 3 affronte la dynamique de l'affectation de la force de travail dans le contexte des pays MENA. Le remplacement des emplois improductifs par des emplois plus productifs est une source importante de croissance économique. C'est là un élément fondamental pour une réforme du marché du travail dans des pays où le secteur public joue un rôle prédominant et où le marché du travail formel manque de dynamisme (l'accent étant fréquemment mis sur la création d'emplois destinés à durer une vie entière). Le secteur public est traditionnellement le plus gros employeur dans les pays MENA et le secteur privé formel s'est toujours révélé incapable de créer des emplois alternatifs. Pour bien des personnes, toutefois, les seuls emplois accessibles relèvent de l'économie informelle, moins productive. Enfin, les pays MENA sont caractérisés par une faible mobilité entre les secteurs.

Le chapitre 4 se consacre au rôle des institutions du marché du travail dans la politique de l'emploi dans la région MENA. Les interventions sur le marché du travail, qu'il s'agisse de l'adoption de politiques ou d'actions institutionnelles, visent à établir une meilleure correspondance entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, à protéger les emplois, à déplacer les travailleurs vers de nouveaux emplois, à encourager la mobilité et à assurer l'égalité des chances à tous les groupes sociaux sur le marché du travail. En accord avec ces indications générales, les interventions peuvent prendre différentes formes et avoir trait à différents domaines : services ministériels et publics, législation du travail, régimes d'allocations de chômage, charge fiscale sur le travail, partenariats sociaux, politiques actives du marché du travail, et

formation professionnelle. Les résultats obtenus concernant le marché du travail peuvent être influencés positivement par le développement et la mise en œuvre de stratégies, de politiques et de mesures dans tous ces domaines. Le chapitre s'ouvre sur une revue des approches existantes en matière de politique de l'emploi, à l'échelon national. Ensuite, des aspects particuliers du marché du travail dans la région MENA sont discutés en détail (et notamment, les institutions chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, les partenaires sociaux, la législation du travail, les politiques actives du marché du travail et les systèmes de formation professionnelle) dans le but d'offrir une vision d'ensemble des structures en place sur les marchés du travail de la région, sur le plan institutionnel, réglementaire et politique. La capacité institutionnelle des systèmes explique les modalités de mise en œuvre des mesures et la nature des rapports existant entre les acteurs principaux des marchés du travail.

Enfin, le chapitre 5 examine les perspectives qui s'ouvrent en termes de

réformes envisageables du marché du travail dans la région. Sur la base des conclusions formulées dans les chapitres précédents – et indépendamment des défis lancés au système d'éducation (en termes de qualité) – il semblerait qu'il y ait un besoin réel de réformer en profondeur les marchés du travail. Tout indique que ces marchés ne fonctionnent pas bien dans la région ou, en d'autres termes, qu'une affectation efficace des ressources humaines à leur usage optimal fait défaut. Une allocation efficace des ressources est fondamentale pour le succès de toute politique visant à promouvoir la croissance économique. Ce chapitre final présente une vue d'ensemble des initiatives de réforme qui s'inscrivent dans le cadre de programmes largement financés par des bailleurs de fonds. La communauté des bailleurs de fonds contribue de façon importante à impulser et financer le changement dans la région, mais il faut bien davantage pour accomplir des réformes en profondeur. Le chapitre se conclut par une évaluation d'ensemble des facteurs susceptibles d'influer positivement ou négativement sur l'avenir du processus de réformes.



# 1. REVUE DES STATISTIQUES DES MARCHÉS DU TRAVAIL

# 1

## 1.1 LES SOURCES DES DONNÉES

La principale source de données utilisée pour l'analyse des marchés du travail est l'enquête sur les forces de travail, que la plupart des pays de la région MENA réalisent sur une base régulière (Tableau 1.1). Par exemple, la Jordanie, le Maroc et l'Autorité nationale palestinienne conduisent, depuis la fin des années 90, des enquêtes trimestrielles qui contiennent des données de base sur la population en âge de travailler, sur la composition de la force de travail et sur les taux d'emploi et de chômage, ventilées par sexe, âge, niveau d'éducation, activité économique, occupation et répartition (rurale/urbaine). Cependant, la plupart des pays de la région ne publient – ou ne rendent disponible pour la recherche – qu'une petite partie des informations recueillies. Dans certains pays, en particulier en Algérie, en Tunisie et en Égypte, les informations publiées se limitent à une poignée d'indicateurs. Des informations complémentaires ont été mises à la disposition de l'ETF par les offices de statistiques du Maroc, de l'Égypte, de la Jordanie, de la Syrie et de la Tunisie aux fins d'élaborer ce rapport.

Même si les pays conduisent des enquêtes similaires et produisent, dans leurs publications, le même type d'indicateurs sur l'emploi et le chômage, il est difficile de comparer ces données, car il existe souvent des différences entre ces pays au niveau des définitions, de la formulation des questions, des modalités de mise en œuvre des enquêtes ou des instructions données aux interviewers. Ces différences, qui peuvent aussi apparaître dans un même pays d'une année à l'autre, sont susceptibles de déterminer des écarts considérables entre les statistiques publiées. Les comparaisons entre les différents pays et entre les résultats d'années différentes doivent donc être établies avec prudence. La tâche est d'autant plus ardue que les définitions mêmes de l'emploi peuvent différer d'un pays à l'autre. Certains des principaux aspects à prendre en considération quand on compare et interprète les résultats des enquêtes sur les forces de travail conduites dans la région MENA, sont examinés ci-après.

En théorie, les enquêtes sur les forces de travail appliquent une définition large de l'emploi (qui comprend aussi les activités de subsistance). La question standard posée, par rapport à une semaine de référence, est la suivante : « Avez-vous travaillé pour une

**Tableau 1.1 : Enquêtes sur les forces de travail conduites dans divers pays MENA**

<b>Algérie</b>	Enquêtes occasionnelles ; les plus récentes datent de 2001, 2003, 2004 et 2005.
<b>Égypte</b>	Enquêtes annuelles depuis 1968 (les plus détaillées datent de 1988, 1998 et 2006).
<b>Jordanie</b>	Enquêtes trimestrielles depuis 1999 ; annuelles ou semestrielles avant 1999.
<b>Liban</b>	Dernière enquête officielle en 1997. Enquête de l'Université Saint-Joseph en 2001.
<b>Maroc</b>	Enquêtes trimestrielles couvrant l'ensemble du pays depuis 1999. Enquêtes annuelles ou semestrielles avant 1999.
<b>Syrie</b>	Enquêtes annuelles en 2001 et 2004. Précédemment : enquêtes occasionnelles.
<b>Tunisie</b>	Enquêtes annuelles en 1997 et depuis 1999.
<b>Cisjordanie et Bande de Gaza</b>	Enquêtes trimestrielles depuis 1995.

rémunération en argent ou en nature pendant au moins une heure? » Bien qu'une question complémentaire soit parfois posée dans la tentative de prendre en compte des formes d'emploi moins conventionnelles, les enquêtes sur les forces de travail éclairent mal la participation à des activités de subsistance, et ce tout particulièrement parmi les femmes.

Étant donné que dans les enquêtes sur les forces de travail, la question relative à l'emploi se rapporte en général à une semaine de référence précise, les résultats sont influencés par des facteurs saisonniers dans les pays qui ne conduisent pas d'enquêtes de façon régulière. C'est le cas, en particulier, des pays ayant un secteur agricole important, où les résultats d'une enquête peuvent s'avérer très différents selon que celle-ci est effectuée en mars ou en septembre.

Les enquêtes sur les forces de travail ne sont pas non plus en mesure de prendre en compte, de façon adéquate, le travail occasionnel. Par exemple, une personne sans emploi permanent qui travaille pendant certaines périodes et cherche un emploi pendant d'autres périodes sera considérée comme occupée ou sans emploi selon qu'elle a ou n'a pas travaillé durant la semaine de référence. Ainsi, les estimations correspondantes de l'emploi, du chômage et de l'inactivité ne sont pas en mesure de saisir la dynamique réelle du marché du travail. Ce problème pourrait

être résolu si les informations collectées avaient trait à une période plus longue. Le seul pays de la région MENA qui recueille des données individuelles longitudinales sur le marché du travail est l'Égypte.

Depuis 1968, l'Égypte conduit régulièrement des enquêtes annuelles sur la force de travail. En 1988, 1998 et 2006 des enquêtes plus détaillées ont été réalisées afin de mieux mesurer les variables du marché du travail. Ces enquêtes approfondies ont été soigneusement conçues pour assurer de meilleures procédures d'échantillonnage et un contrôle plus rigoureux sur les réponses. Les informations à fournir étaient, d'une façon générale, plus détaillées et une attention spéciale a été prêtée à la participation des femmes à la force de travail, au travail des enfants ainsi qu'aux salaires et rémunérations. Ces enquêtes prévoyaient trois périodes de référence (une semaine, un mois et trois mois) et incluaient également des questions rétrospectives permettant de suivre les changements survenus au fil du temps, dans le statut d'un individu sur le marché du travail. En outre, l'enquête de 2006 comprenait un panel ou échantillon d'individus qui avaient déjà été interrogés en 1998. Les informations recueillies par le biais de ces enquêtes élargies ont permis d'accomplir un travail de recherche sur le marché du travail beaucoup plus approfondi en Égypte que dans n'importe quel autre pays de la région.

Suivant la définition courante de l'Organisation internationale du travail (OIT), une personne est considérée au chômage si elle a travaillé moins d'une heure dans la semaine de référence alors qu'elle était « disponible pour travailler » et avait activement cherché du travail dans les quatre semaines précédentes (en entreprenant des « démarches spécifiques »). Les pays MENA ont commencé à appliquer la définition de l'OIT, bien que d'autres définitions du chômage y aient eu cours précédemment ; par exemple, en Tunisie, jusqu'en 2003, une personne était définie comme au chômage

même si elle n'avait pas spécifié les démarches qu'elle avait entreprises pour chercher un emploi.

## 1.2 VARIABLES CLÉS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

### Croissance de la population et de la force de travail

La croissance de la population a été soutenue au cours des dernières décennies, dans tous les pays de la région,

**Tableau 1.2 : Taux de croissance (%) de la population et de la force de travail dans divers pays MENA**

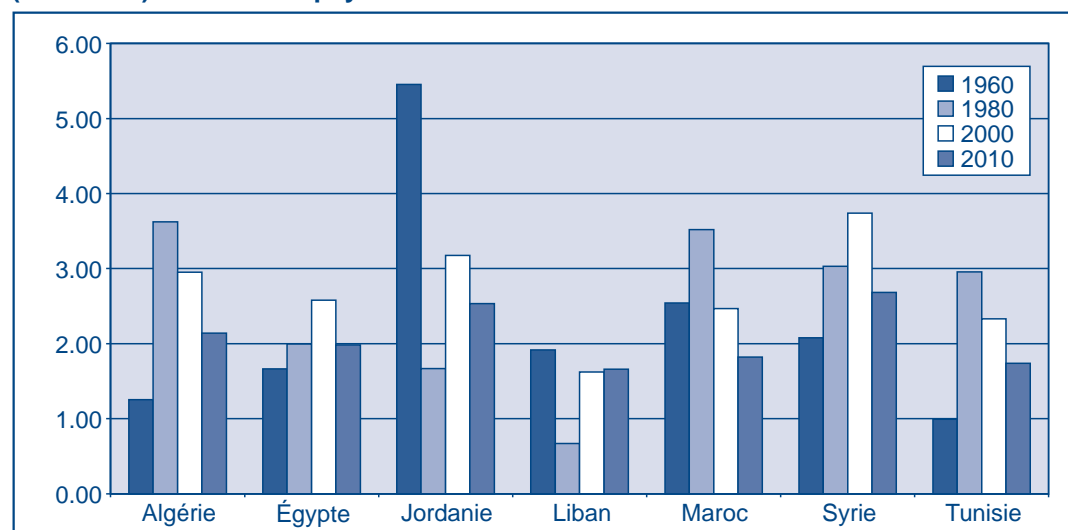
Pays	Population <sup>1</sup> (millions)	Croissance annuelle de la population (%) <sup>2</sup>	Croissance annuelle de la population en âge de travailler (%) (15-64 ans) <sup>2</sup>	Croissance annuelle de la force de travail (%) (15-64 ans) <sup>2</sup>
Algérie	32,9	1,40	2,24	2,92
Égypte	74,0	1,71	2,08	2,19
Jordanie	5,7	2,16	2,61	3,05
Liban	3,6	0,99	1,50	2,07
Maroc	31,5	1,36	1,82	1,91
Syrie	19,0	2,16	2,77	3,36
Tunisie	10,1	1,01	1,85	2,49

<sup>1</sup> 2005

<sup>2</sup> Estimations 2001-10

Source : Division de la population, Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, Perspectives de la population mondiale (World Population Prospects) (<http://esa.un.org/unpp>) ; OIT, Estimations et projections de la population active (<http://laborsta.ilo.org/>).

**Figure 1.1 : Taux de croissance annuels (%) de la population en âge de travailler (15-64 ans) dans divers pays MENA**



Source : Division de la population, Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, Perspectives de la population mondiale (World Population Prospects) (<http://esa.un.org/unpp>).



bien que l'on perçoive des signes de ralentissement, en particulier dans la région du Maghreb. Ce ralentissement, toutefois, n'a pas encore affecté le taux de croissance de la population en âge de travailler, qui demeure élevé dans tous les pays MENA. Il s'ensuit que la pression démographique exercée sur le marché du travail par les nouveaux entrants continuera à être forte dans les prochaines années. De plus, la transformation des modèles de migration dans certains pays (en particulier la Jordanie) accentue également la pression sur le marché interne du travail.

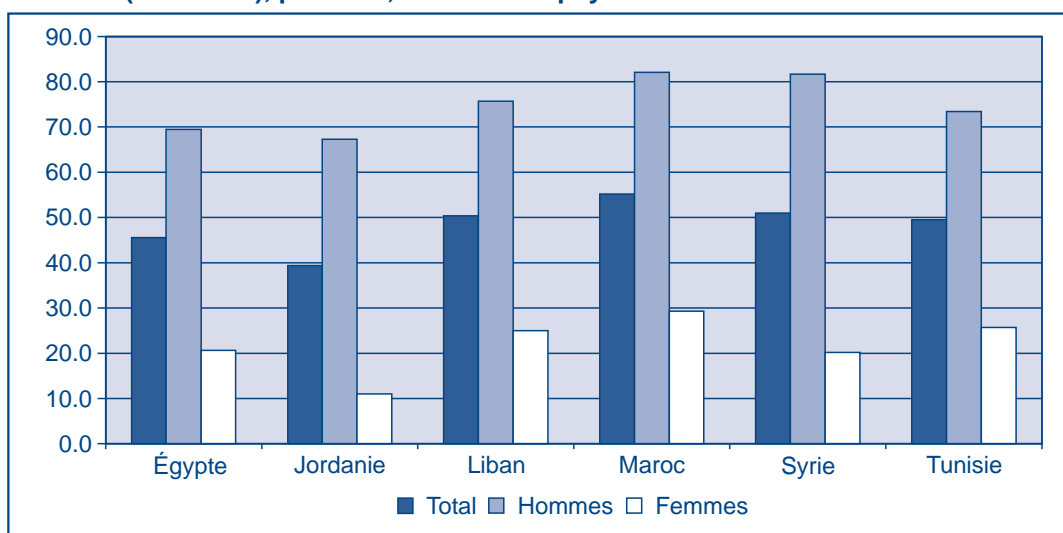
### Participation à la force de travail

Un autre facteur qui influence le taux de croissance de la force de travail est la hausse de la participation des femmes. Entre 1980 et 2005, le taux de participation des femmes (âgées de 15 à 64 ans) à la force de travail<sup>1</sup> est passé de 20% à 33% dans la région<sup>2,3</sup>. Néanmoins, la participation des femmes à la force de travail demeure faible. Au cours de la même période, la participation des jeunes

hommes (et, dans une certaine mesure, des jeunes femmes) à la force de travail a diminué de façon significative, en conséquence de l'allongement de la durée des études. Néanmoins, malgré ce report de l'entrée sur le marché, l'offre de main-d'œuvre ne s'est pas trouvée affectée, dans la mesure où le relèvement du niveau d'éducation tend à accroître la participation à la force de travail.

Le niveau d'éducation a une influence importante sur le taux de participation des femmes à la force de travail. En Jordanie, par exemple, le taux de participation des femmes ayant fait des études supérieures n'est que de 15 à 25 points de pourcentage inférieur à celui des hommes ayant atteint le même niveau d'études (Figure 1.3). Les taux de participation à la force de travail des hommes comme des femmes dans la force de l'âge qui justifient d'un diplôme d'études supérieures sont élevés dans la région MENA. En Syrie, presque tous les hommes en âge de travailler ayant dépassé la trentaine et 80% des femmes ayant bénéficié d'une éducation supérieure participent à la force de travail (Figures 1.4-1.5).

**Figure 1.2 : Taux de participation (%) à la force de travail de la population en âge de travailler (15-64 ans), par sexe, dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

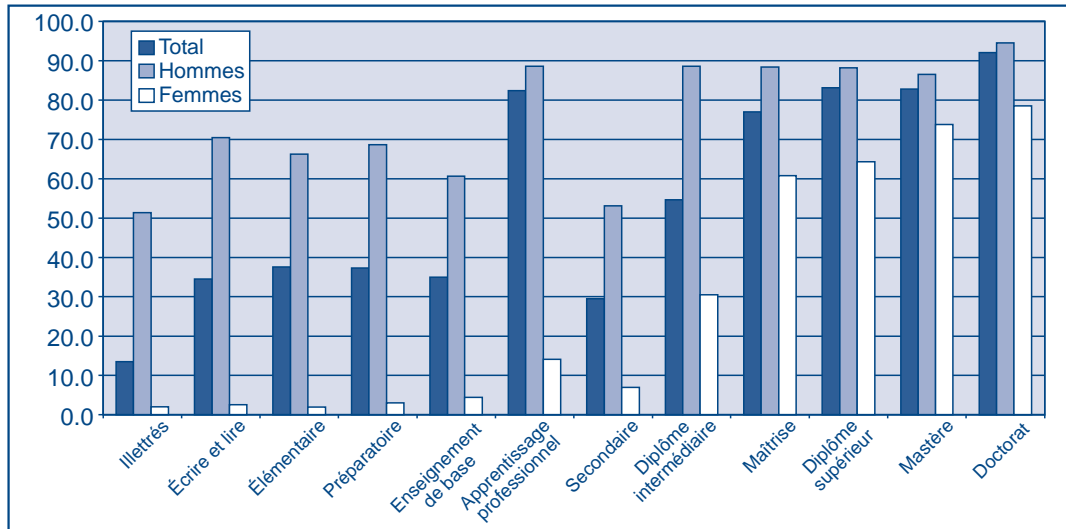
1 Le taux de participation à la force de travail, ou taux d'activité, est défini comme la part d'actifs âgés de 15 à 64 ans (occupés plus chômeurs) dans la population en âge de travailler.

2 OIT, Estimations et projections de la population active, <http://laborsta.ilo.org/>

3 La participation des femmes au marché du travail est parfois mal prise en compte par les enquêtes sur les forces de travail effectuées dans la région et les données indiquant une évolution dans le temps doivent être interprétées avec prudence.

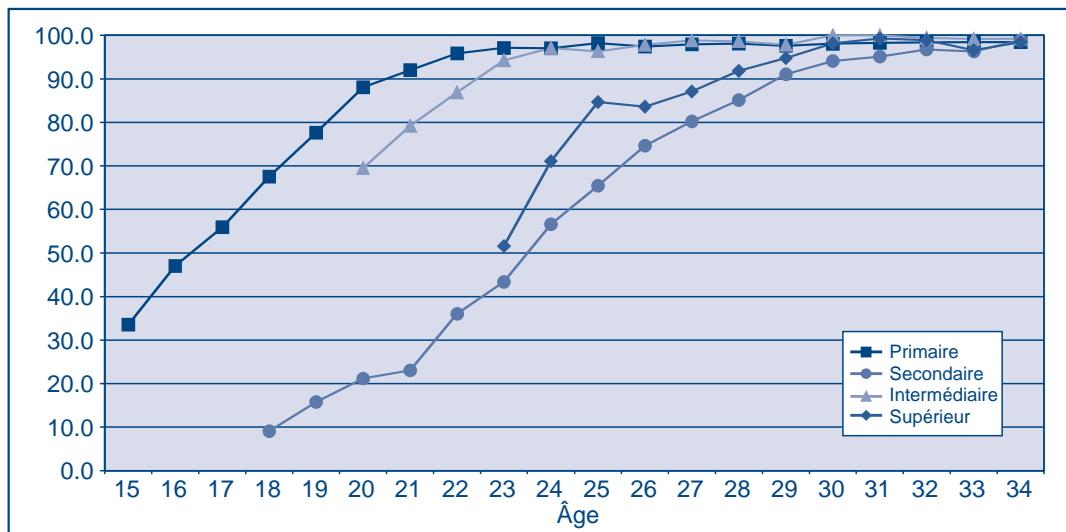


**Figure 1.3 : Taux de participation (%) à la force de travail de la population en âge de travailler (15-64 ans), par niveau d'éducation et par sexe, en Jordanie (2004)**



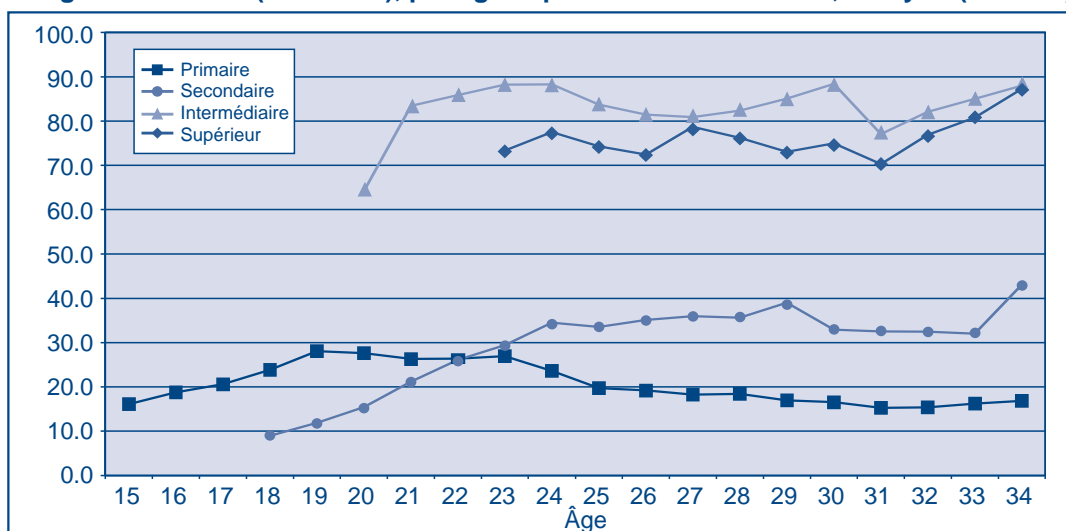
Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur la force de travail.

**Figure 1.4 : Taux de participation (%) à la force de travail de la population masculine en âge de travailler (15-64 ans), par âge et par niveau d'éducation, en Syrie (2001-02)**



Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur la force de travail.

**Figure 1.5 : Taux de participation (%) à la force de travail de la population féminine en âge de travailler (15-64 ans), par âge et par niveau d'éducation, en Syrie (2001-02)**



Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur la force de travail.

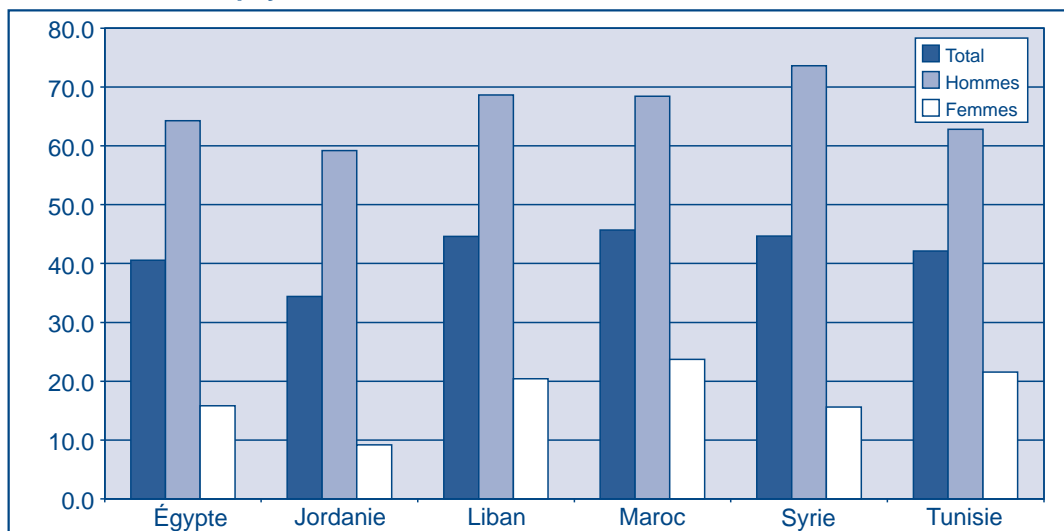
### Emploi et chômage

La pression démographique ne s'est pas traduite par une croissance de l'emploi dans l'économie formelle, le résultat étant que les taux de chômage sont en hausse, de même que les niveaux de l'emploi dans l'économie informelle. Le secteur public demeure une importante source d'occupation et de création d'emplois et malgré les réformes pour en réduire les dimensions, les chiffres semblent indiquer clairement que la part de la force de travail employée dans le secteur public a augmenté dans certains pays au cours de la dernière décennie. Ce phénomène serait largement imputable au fait que, face à la stagnation du secteur privé, les gouvernements se sont vus contraints à se muer en employeurs de la dernière chance. Dans l'économie informelle, par contre, l'emploi tend à être élevé, s'adjudant une part de 35 à 50% de l'occupation non agricole dans la plupart des pays. Qui plus est, dans certains pays, l'économie informelle est la première source d'emplois nouveaux.

Le taux d'emploi<sup>4</sup> dans les pays MENA (tel qu'il ressort des enquêtes sur les forces de travail) est inférieur à 50%. Ceci s'explique essentiellement par le faible taux d'emploi (et de participation à la force de travail) des femmes. Le taux d'emploi est également bas pour les hommes, comparé à celui relevé dans d'autres régions, phénomène à mettre, pour une bonne part, en rapport avec le chômage élevé qui frappe les cohortes de jeunes de la région MENA, où les structures démographiques sont telles que les jeunes ont une part dominante dans la population en âge de travailler. Le taux d'emploi demeure relativement élevé pour les hommes dans la force de l'âge et – dans certains pays – pour les femmes dans la force de l'âge ayant une éducation supérieure, en accord avec la règle générale qui veut que le taux d'emploi augmente en fonction du niveau d'éducation. Dans certains pays présentant un vaste secteur agricole, on constate que le taux de l'emploi est également élevé pour les personnes ayant un niveau d'instruction plus modeste.

<sup>4</sup> Le taux d'emploi mesure, en pourcentage, le nombre de personnes occupées par rapport à la population en âge de travailler (15-64 ans).

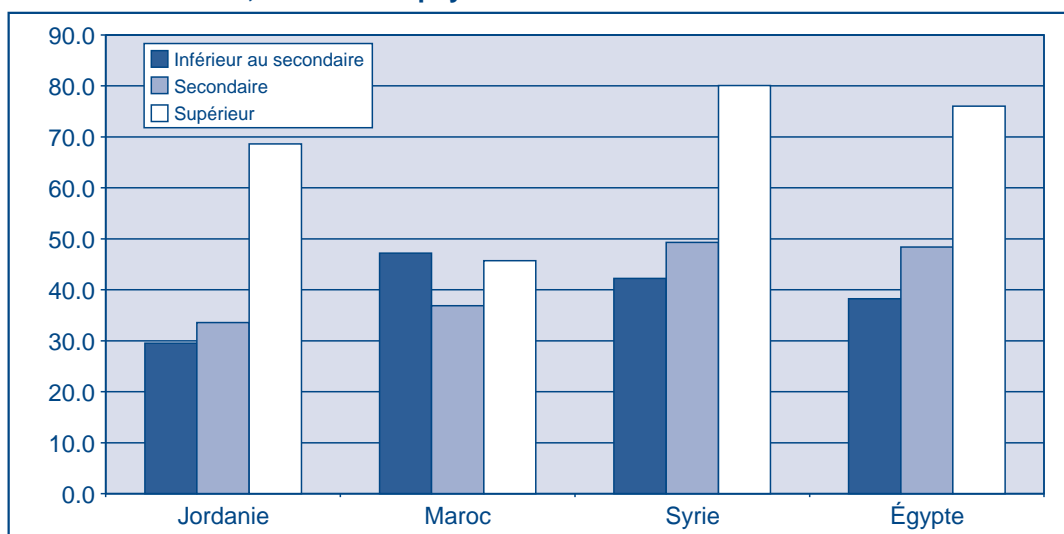
**Figure 1.6 : Taux d'emploi (%) de la population en âge de travailler (15-64 ans), par sexe, dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

**Figure 1.7 : Taux d'emploi (%) de la population en âge de travailler (15-64 ans), par niveau d'éducation, dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

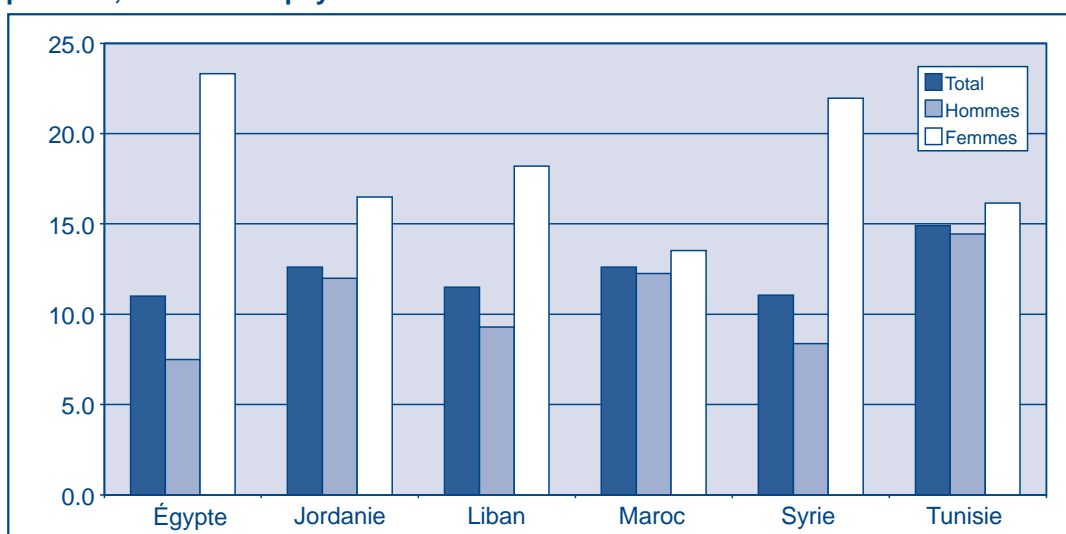
Les taux de chômage, qui sont en général élevés dans la région MENA, affectent dans une large mesure les jeunes et les entrants potentiels sur le marché du travail ayant atteint un haut niveau d'études. En l'absence de régimes de sécurité sociale garantissant une protection élevée pour tous et vu la dimension des familles, la plupart des travailleurs ayant un niveau d'instruction bas ou nul ne peuvent se permettre de rester sans emploi et n'ont pas d'autre possibilité que d'accepter un travail mal rémunéré dans le secteur informel. À l'autre extrémité du spectre, les jeunes dotés d'un bon niveau d'éducation préfèrent en général attendre un travail dans le secteur formel et public, qui offre de meilleurs salaires outre des avantages non salariaux substantiels. L'augmentation du nombre des jeunes ayant reçu une bonne éducation, conjuguée avec la stagnation de l'emploi dans le secteur public, a eu pour effet d'allonger les temps d'attente des emplois formels et de faire bondir le taux de chômage des jeunes.

Dans la plupart des pays MENA, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans est beaucoup plus élevé que celui des personnes plus âgées ; en Égypte, par exemple, ces taux sont respectivement de 35% et de moins de 5%. Les personnes ayant reçu au moins une éducation de niveau intermédiaire représentent 72% du

nombre total des chômeurs. Le taux de chômage tend, en effet, à atteindre un plafond en correspondance avec les niveaux d'éducation intermédiaires pour ensuite décroître au fur et à mesure que le niveau d'éducation s'élève. Au Maroc, par exemple, le taux de chômage de ceux qui ont fait des études secondaires est beaucoup plus élevé que le taux enregistré pour les jeunes ayant un niveau d'éducation inférieur et il atteint 30% pour les diplômés universitaires. Quoiqu'il en soit, étant donné que, dans l'ensemble, le niveau d'éducation est bas, ce groupe ne représente pas plus de 40% du nombre total des chômeurs.

Dans les pays plus avancés comme la Tunisie ou la Jordanie – où le marché du travail est plus compétitif – des demandeurs d'emploi ayant un haut niveau d'éducation peuvent entrer en compétition, pour un même emploi, avec des candidats ayant fait des études plus modestes. Cette situation en est venue à créer une barrière à l'entrée sur le marché du travail pour les jeunes ayant une éducation de base ou d'un niveau intermédiaire. En Jordanie, la concurrence des travailleurs immigrés non qualifiés contribue à accroître le chômage des travailleurs les moins instruits ou les moins qualifiés – une situation qui n'affecte pas en revanche les travailleurs ayant un haut niveau d'éducation.

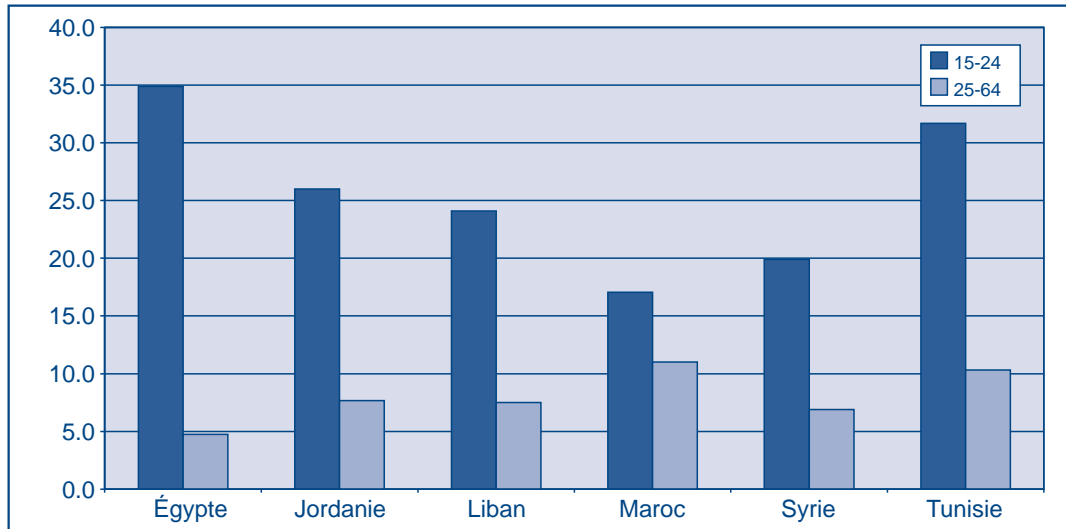
**Figure 1.8 : Taux de chômage (%) de la population en âge de travailler (15-64 ans), par sexe, dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

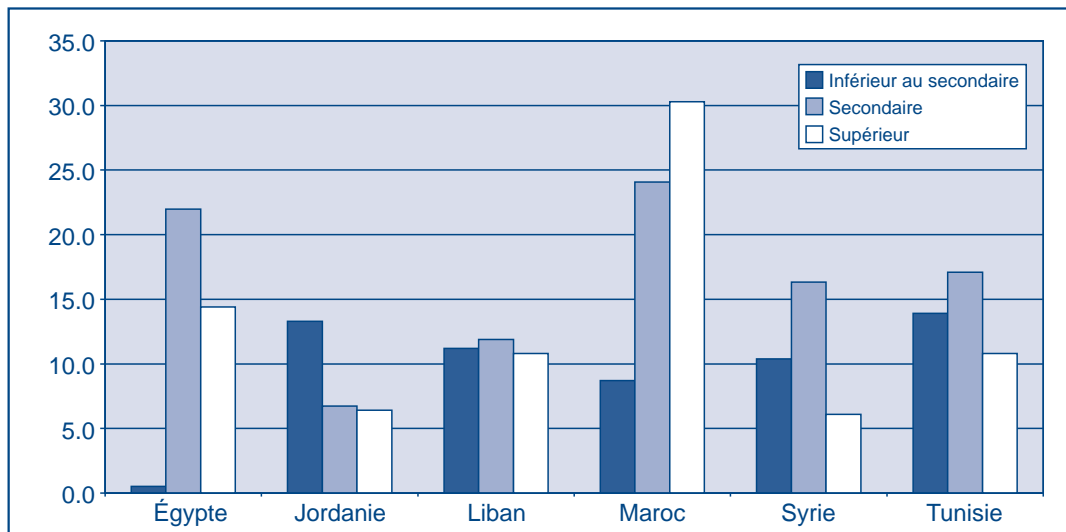
**Figure 1.9 : Taux de chômage (%) des jeunes et des adultes dans la population en âge de travailler (15-64 ans), dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

**Figure 1.10 : Taux de chômage (%) de la population en âge de travailler (15-64 ans), par niveau d'éducation, dans divers pays MENA**



Note : Chiffres relatifs à 2003, exception faite pour la Jordanie où ils se réfèrent à 2004.

Source : Données compilées par l'ETF à partir des résultats des enquêtes sur les forces de travail.

Dans la région MENA, les taux de chômage sont plus élevés pour les femmes que pour les hommes, encore que ces taux ne soient pas strictement comparables, vu l'infériorité du taux global de participation des femmes à la force de travail. Un plus grand nombre de femmes sur le marché du travail ont un niveau d'éducation supérieur et elles sont nombreuses à attendre d'obtenir un type d'emploi spécifique – inéluctablement dans le secteur public. Le nombre de femmes qui entrent dans le secteur privé formel est relativement limité.

### 1.3 EN CONCLUSION

La plupart des pays de la région MENA publient régulièrement des indicateurs relatifs à la participation à la force de travail, à l'emploi et au chômage, sur la base des informations recueillies dans le cadre des enquêtes sur les forces de travail. Cependant, il convient de procéder avec prudence à des comparaisons entre les divers pays, en raison des différences de méthodologies et pratiques. Les résultats varient sensiblement en fonction

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

de la définition de l'emploi qui est adoptée. Des données longitudinales (ou panels) sont nécessaires pour pouvoir analyser le fonctionnement du marché du travail de façon appropriée. Ces données permettraient de suivre sur une période

plus longue les activités et les modifications de parcours des personnes interviewées. Le seul pays de la région qui collecte des informations longitudinales sur les individus est l'Égypte.

## 2. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE

# 2

### 2.1 LES INVESTISSEMENTS EN CAPITAL HUMAIN

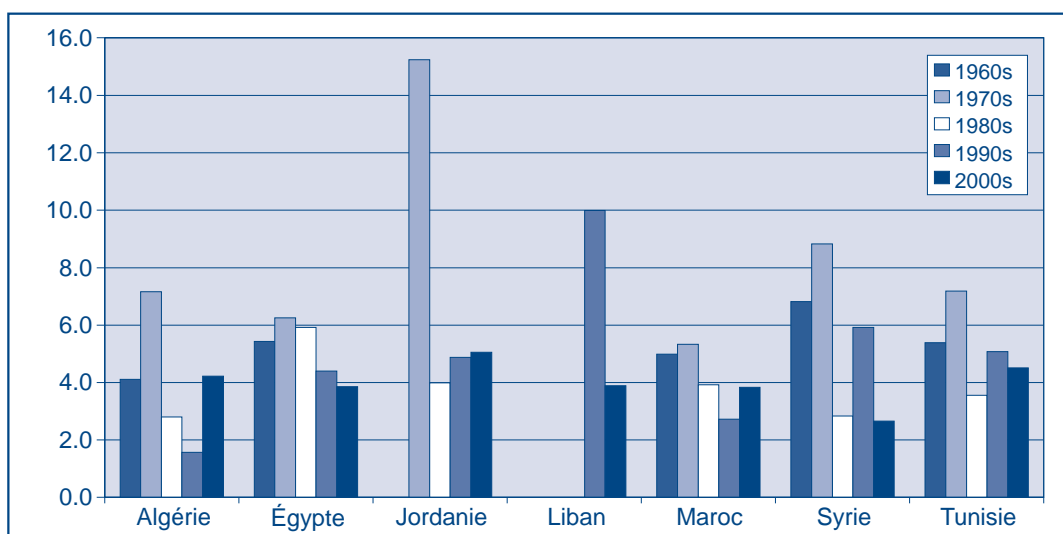
L'investissement dans l'éducation et la formation du capital humain est considéré comme un facteur de croissance économique majeur<sup>5</sup> (voir, par exemple, de la Fuente et Ciccone (2003) pour un approfondissement de la littérature théorique et empirique sur le capital humain et la croissance). Au niveau macroéconomique, deux facteurs principaux influencent l'impact de l'investissement dans l'éducation sur la croissance économique : (i) la qualité de l'investissement dans les systèmes d'enseignement et de formation ainsi que la qualité du résultat obtenu ; (ii) les modalités d'affectation des diplômés formés par ces systèmes aux emplois sur le marché du travail. L'efficacité de l'utilisation et de l'affectation des

ressources humaines varie en rapport avec l'efficacité du fonctionnement du marché du travail ; l'affectation d'une part importante du capital humain à des activités qui n'ont pas d'influence sur la croissance constitue un sérieux risque (Pissarides, 2000). Par conséquent, un bon fonctionnement du marché du travail revêt la plus haute importance pour la détermination des effets de l'investissement dans l'éducation aussi bien sur les niveaux d'emploi que sur la croissance économique.

L'examen des données récentes recueillies sur les pays MENA montre que le lien entre l'investissement dans l'éducation et la croissance économique y est faible (Pritchett, 1999 ; Keller et Nabli, 2002 ; Makdisi et al., 2003). La rapide progression du nombre des inscriptions dans les écoles et les universités s'est traduite par une

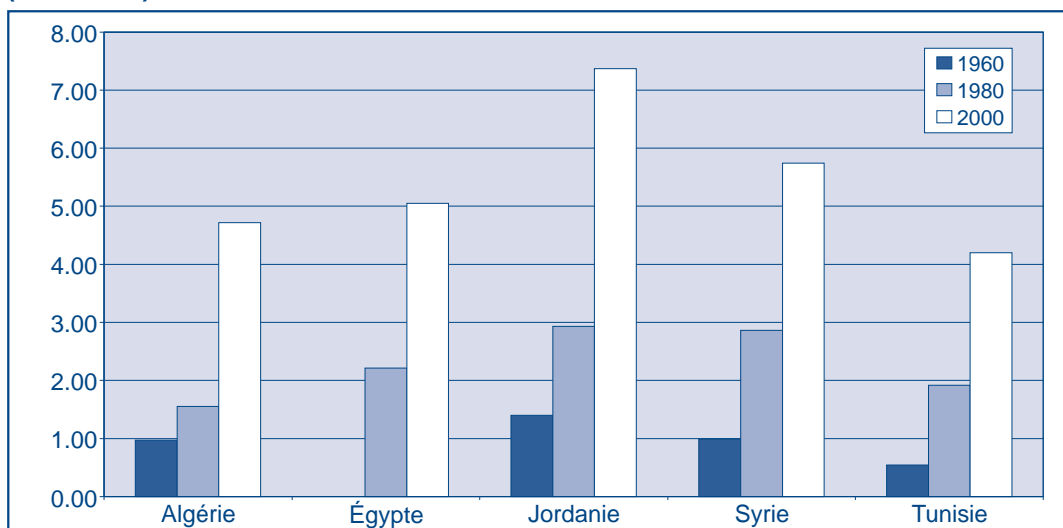
<sup>5</sup> Bien que l'enseignement et la formation puissent, naturellement, avoir des objectifs sociétaux plus vastes que la simple contribution à la croissance économique, ce rapport se limite à des considérations essentiellement économiques sur l'investissement dans l'éducation.

**Figure 2.1 : Croissance du PIB dans divers pays MENA (1960-2000)**



Source : Banque mondiale, Indicateurs de développement mondial (<http://devdata.worldbank.org/>).

**Figure 2.2 : Nombre moyen d'années de scolarité dans divers pays MENA (1960-2000)**



Source : Barro et Lee (2003), *Statistiques internationales sur les résultats éducatifs*.

forte expansion du réservoir de capital humain et par une amélioration significative de la qualité des ressources humaines. En outre, pour la population en âge de travailler, la durée moyenne de la scolarité a doublé en 20 ans (Barro et Lee, 2000). Cependant, en dépit de cette avancée, la croissance économique s'est révélée décevante (Figure 2.1), et la hausse du produit intérieur brut (PIB) par habitant a été très faible dans toute la région.

Au cours des dernières décennies la croissance économique de la région MENA a été alimentée par des investissements en capital brut et par

l'essor de la force de travail. Néanmoins, l'augmentation de la productivité globale des facteurs – qui mesure la croissance économique dont ne peuvent rendre compte les augmentations en capital et/ou en capital travail – a été faible, voire dans certains cas négative (Commission européenne, 2006). La croissance de la productivité globale des facteurs peut être considérée comme un reflet de l'efficacité des investissements en capital humain (et physique). Seules l'Égypte et la Tunisie ont enregistré des taux de croissance satisfaisants de la productivité globale des facteurs au cours de la dernière décennie.



## 2. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE

Dans tous les pays MENA, l'accès à l'éducation s'est considérablement amélioré au cours des dernières décennies. Vu la rapide progression des taux de croissance de la population (qui présente une augmentation exponentielle du nombre des jeunes), il s'agit là d'une performance remarquable. D'une façon générale, l'éducation a toujours été considérée comme une priorité dans le courant des dernières décennies, bien qu'une légère baisse d'intérêt se soit manifestée dans la période des programmes d'ajustements structurels (au cours des années 80 et au début des années 90). Plus récemment, des réformes éducatives et une nouvelle expansion lui ont redonné toute son importance.

Les taux d'alphabétisation des adultes ont rapidement progressé au cours des dernières décennies même s'ils restent franchement bas dans certains pays, en particulier dans la population féminine. La région dans son ensemble présente un taux d'alphabétisation des adultes d'environ 80%. En 2004, ces taux variaient de 66% au Maroc à 95% en Jordanie pour les hommes et de 40% au Maroc à 85% en Jordanie pour les femmes (UNESCO, 2006). L'alphabétisation a reçu une impulsion essentielle avec l'essor massif de la scolarisation formelle des jeunes (les personnes âgées alphabétisées sont relativement peu nombreuses).

L'inscription à l'école primaire est devenue presque universelle dans toute la région, aussi bien pour les garçons que pour les filles. Cependant, les abandons scolaires restent fréquents dans certains pays, en particulier au Maroc, où le taux d'abandon atteint 30%. Au cours de la dernière décennie, les inscriptions brutes à l'école secondaire ont, elles aussi, rapidement augmenté, dépassant le taux de 80% dans tous les pays à l'exception du Maroc et de la Tunisie. De la même façon, dans certains pays (en particulier en Égypte, en Jordanie et en Tunisie), l'augmentation des inscriptions des jeunes à des cursus postsecondaires a été explosive. En Jordanie, les inscriptions dans des établissements postsecondaires ont augmenté de 55% entre 1999 et 2003. Au Liban, où les inscriptions dans l'enseignement supérieur sont traditionnellement élevées, elles ont grimpé de près de 50% en 2004 (UNESCO, 2006).

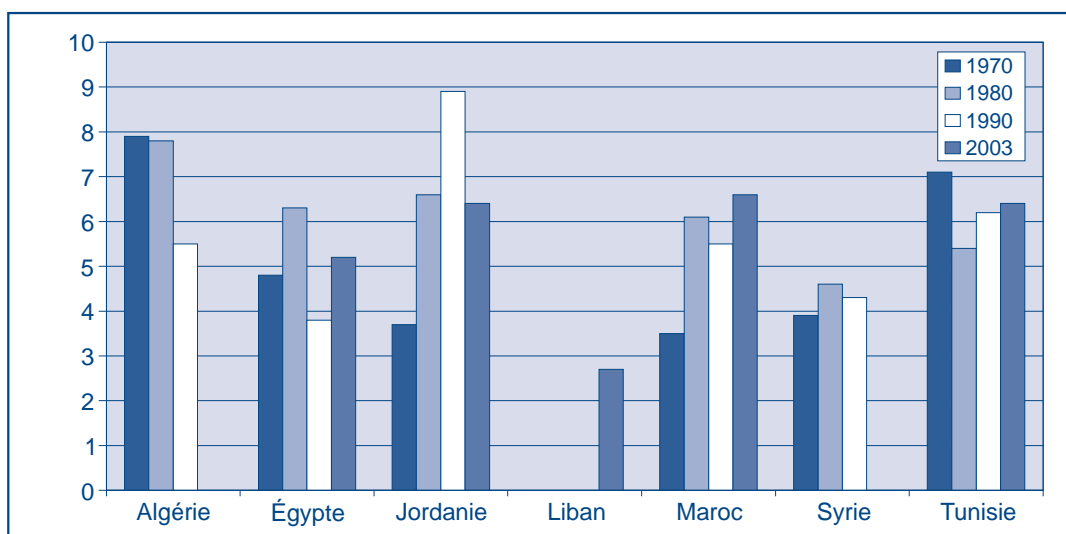
Un des huit objectifs du Millénaire pour le développement est de combler l'écart entre les sexes relatif à l'accès à l'éducation. Cet objectif a, dans une large mesure, été atteint, à tous les niveaux d'éducation, dans l'ensemble de la région MENA. Il existe encore, toutefois, quelques différences au niveau de l'enseignement primaire, avec un ratio d'inscription fille-garçon qui s'établit à 0,92 au Maroc, 0,94 en Algérie, 0,96 en Syrie, en Égypte,

**Tableau 2.1 : Inscriptions brutes (%) aux différents niveaux d'enseignement dans la région MENA**

		Algérie	Égypte	Jordanie	Liban	Maroc	Syrie	Tunisie
<b>Primaire</b>	1970	76,1	67,6	72,0	121,4	51,5	77,5	100,4
	1980	94,5	73,1	81,6	111,4	83,0	99,6	102,1
	1990	100,5	91,5	100,6	113,2	65,2	102,2	113,7
	2004	111,7	100,7	98,2	106,8	105,6	122,9	109,9
<b>Secondaire</b>	1970	11,2	28,4	32,8	41,5	12,6	38,1	22,7
	1980	33,0	50,5	59,1	59,1	26,0	46,4	27,0
	1990	60,9	70,8	63,3		35,5	48,8	44,4
	2004	80,7	87,1	87,4	88,7	47,6	63,2	81,3
<b>Supérieur</b>	1970	1,8	6,9	2,1	21,0	1,4	8,3	2,6
	1980	5,9	16,1	13,4	30,1	5,9	16,9	4,8
	1990	11,8	16,7	24,0		10,9	18,2	8,7
	2004	19,6	32,6	39,3	47,6	10,6		28,6

Source : UNESCO (2006), ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

Figure 2.3 : Dépenses publiques en éducation dans la région MENA (% du PIB)



Source : Unesco (2006), ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

au Liban et en Tunisie, et enfin 0,98 en Jordanie (UNESCO, 2006). Dans l'enseignement supérieur, les différences sont minimales et, dans certains cas, ces ratios sont inversés.

Malgré l'extension de la couverture des systèmes d'enseignement au cours des dernières décennies, on n'enregistre aucune augmentation correspondante des dépenses publiques d'éducation, qui, exprimées en part du PIB, sont restées relativement stables dans la plupart des pays. Si, au Liban, cette part ne s'élève qu'à 3%, les pourcentages de plus de 6% enregistrés en Jordanie, au Maroc et en Tunisie (Figure 2.3) sont, eux, supérieurs à la moyenne mondiale (4%) tout comme au pourcentage (5,7%) relevé pour les pays à haut revenu (UNESCO, 2006). Il n'en demeure pas moins que la forte croissance de la population dans la plupart des pays MENA a eu pour effet de diminuer les dépenses par habitant (c.-à-d. par étudiant). Ceci tendrait à indiquer soit une amélioration de l'efficacité éducative soit une détérioration de la qualité de l'éducation. On ne relève cependant que peu d'indices directs qui témoigneraient d'une diminution de la qualité de l'éducation dans la région MENA (Iqbal, 2006) ; le rapport apprenant-enseignant est resté à peu près stable ou a décliné à partir de 1985 dans la plupart des pays en question. Il est à souligner que la plupart des pays de la région MENA ont participé à

l'enquête internationale de 2003 portant sur la mathématique et les sciences (Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)), et que si les résultats en étaient plutôt faibles en termes absolus pour la région, ils n'en étaient pas moins alignés sur les niveaux escomptés pour les pays à revenu moyen.

Le système d'éducation dans les pays MENA est largement public, exception faite pour le Liban où plus de 50% des élèves sont inscrits dans des écoles privées. Certaines données semblent indiquer qu'une augmentation des dépenses privées en éducation a pu compenser la stagnation des dépenses publiques. La facture de l'éducation au Liban représente en gros 9% du PIB, et deux tiers de celle-ci sont couverts par des fonds publics. Si l'on tient compte des contributions privées, le niveau des dépenses en éducation porte le Liban au niveau des leaders mondiaux en matière d'investissement en éducation. Au Maroc, l'enseignement privé a connu, ces dernières années, une expansion dans les grandes agglomérations urbaines ; sa part de dépenses en éducation a, par conséquent, augmenté de 8,7% en 1990/91 à 15,5% en 2002/03 (Bougroum, 2005).

Bien que l'éducation soit gratuite dans la plupart des pays MENA, la grande diffusion du tutorat privé, sous forme de leçons particulières dispensées pour garantir la

## 2. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE

réussite des élèves aux examens de l'école publique, comporte des frais considérables pour les ménages privés. En Égypte, où le tutorat représente un système parallèle d'enseignement privé, on estime que les cours privés s'adjugent quelque 20% des dépenses des ménages. En Jordanie, 50% des recettes des universités publiques proviennent de contributions payées par des particuliers ; d'après les enquêtes sur les ménages, une somme moyenne de 442 dinars jordaniens est dépensée par famille en enseignement privé ou public (Mryyan, 2005), un chiffre qui représente près de 45% des dépenses totales d'éducation dans le pays.

### 2.2 LES BÉNÉFICES DE L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION

Comme on l'indiquait plus haut, les bénéfices retirés d'investissements aussi considérables dans l'enseignement et la formation semblent avoir été minimes. Un autre point non moins important à considérer est celui du retour sur l'investissement dans l'éducation au niveau individuel. La distinction entre bénéfices privés (individuels) et bénéfices sociaux de l'éducation est fondamentale, et de faibles retours sociaux sur l'investissement dans l'éducation peuvent être parfaitement compatibles avec des retours privés élevés (pouvant stimuler la demande individuelle d'éducation). Il existe plusieurs explications possibles à ce faible rendement de l'investissement au niveau privé dans la région MENA : il se peut que les gouvernements accordent des salaires et avantages importants aux travailleurs du secteur public sans que ceux-ci contribuent nécessairement à une meilleure productivité (Pritchett, 1999) ; il se peut également que des qualifications facilement mesurables, acquises par la mémorisation par cœur et dans le cadre d'une scolarité formelle, soient mieux cotées que des compétences plus productives et plus immatérielles mais moins quantifiables telles que la créativité ou une bonne aptitude au travail en équipe (Murphy et Salehi-Isfahani, 2003). Les retours privés sur l'investissement dans l'éducation ne rendent pas compte de tous

les bénéfices que la société dans son ensemble retire de l'éducation ou, en d'autres termes, de ces facteurs externes qui génèrent des bénéfices pour les autres membres de la société.

Sur le plan international, les niveaux d'enseignement supérieur sont associés à des résultats positifs sur le marché du travail pour les individus et notamment à de plus hauts salaires et à de meilleures opportunités d'emploi. Selon les estimations, les retours individuels (privés) générés par une année supplémentaire de scolarité équivalent en général à une amélioration de salaire de 8% à 15% (Card, 1999 ; Psacharopoulos et Patrinos, 2002 ; Pritchett, 1999).

D'après les estimations, dans les pays MENA, les retours sur l'investissement dans l'éducation varient de 5% à 15% suivant les pays et les niveaux de scolarité (Banque mondiale, 2004). Si les femmes perçoivent des salaires inférieurs à ceux des hommes, les inégalités entre les sexes tendent à s'atténuer avec l'élévation du niveau d'études. Il en résulte que les bénéfices privés de l'éducation tendent à être plus importants pour les femmes que pour les hommes. Dans la plupart des régions en développement, les retours privés sur l'investissement dans l'éducation tendent à être plus élevés pour les personnes ayant reçu une instruction primaire que pour les diplômés de l'école secondaire ou de l'université (Krueger et Lindahl, 2001). Cependant, dans les pays MENA, on observe la situation inverse : les bénéfices de l'éducation semblent augmenter avec le niveau de scolarité (Psacharopoulos et Patrinos, 2002 ; Banque mondiale, 2004). L'on peut trouver une explication à ce phénomène dans le fait que les emplois publics jouent un rôle plus important dans les pays MENA que dans les autres régions en développement, et que les bénéfices de l'éducation tendent à être plus élevés dans le secteur public que dans le privé. De meilleurs rendements de l'éducation pour les personnes titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou universitaires pourraient refléter l'échelle des salaires des gouvernements plutôt qu'un gain de productivité (Pritchett, 1999 ; Glewwe, 2002).

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Said (2002) a analysé les changements intervenus de 1988 à 1998 dans les rendements de l'éducation en Égypte. Au cours de ces 10 années, les bénéficiaires de l'éducation ont décliné pour les titulaires de diplômes d'études secondaires de premier et deuxième cycle alors qu'ils ont augmenté pour les demandeurs d'emploi ayant un niveau d'instruction plus modeste (cycle d'alphabétisation et/ou certificat d'études primaires) et pour les titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur (délivré par des écoles postsecondaires ou des établissements universitaires). En 1998, les retours sur l'investissement dans l'éducation ont été plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé, surtout pour les femmes. Cependant, les retours sur l'éducation pour les femmes titulaires d'un diplôme d'études secondaires ont connu une forte contraction dans le secteur public dans la période considérée.

Plusieurs études ont tenté de mesurer les bénéfices de l'éducation en Tunisie (Zouari-Bouattour, 2001 ; Banque mondiale, 2003). En général ceux-ci ont augmenté de pair avec la hausse des niveaux d'éducation et de qualification. Des différences importantes apparaissent toutefois entre les secteurs. Par exemple, les exploitants agricoles et les ouvriers agricoles qualifiés gagnent moins que les travailleurs urbains ayant des qualifications similaires ou inférieures. Il existe aussi, en Tunisie, une prime de salaire dans le secteur public de l'ordre de 18% (de 24% à 30% pour les femmes) par rapport au secteur privé.

Au Liban, les résultats d'une enquête sur la force de travail conduite par l'Université Saint-Joseph en 2002 ont montré que, chez les jeunes (âgés de 18 à 35 ans), la satisfaction salariale augmente avec le niveau d'éducation (Maleeb, 2005). Cependant, l'échantillon de population interviewé indiquait aussi, de façon évidente, un faible niveau général de satisfaction pour les revenus ; 17,7%, 25,8% et 23,5% des interviewés, respectivement titulaires d'un diplôme d'instruction primaire, d'un diplôme d'enseignement secondaire général et d'un diplôme d'enseignement secondaire

professionnel, se déclaraient satisfaits de leurs revenus. Face à ces chiffres, le taux de satisfaction des diplômés universitaires atteignait 34,4%.

Huitfeldt et Kabbani (2006), qui ont procédé à une estimation des retours sur l'éducation en Syrie en 2001 et 2002, ont observé que les taux de rendement augmentaient avec le niveau d'éducation, même si, au départ, ils étaient faibles, selon les critères internationaux ; les meilleurs résultats ont été enregistrés pour les femmes d'un niveau d'études postsecondaire. Ces mêmes auteurs ont pu constater que l'enseignement supérieur exerçait un attrait dans la mesure où il avait pour effet d'accroître les chances de trouver un emploi, de réduire les délais d'attente d'un poste dans la fonction publique et d'augmenter les possibilités de trouver un emploi à l'étranger.

Bien qu'ils apparaissent plutôt faibles dans un contexte international, les retours privés sur l'investissement en éducation, tels qu'ils résultent des estimations, n'en sont pas moins substantiels dans le contexte des pays MENA. Étant donné, toutefois, que les analyses de ces rendements se basent sur les salaires déclarés, l'évaluation des bénéfices associés à un allongement des études peut comporter une sous-estimation des avantages réels procurés, surtout dans le secteur public. Il est en effet possible que n'aient pas été pris en compte des bénéfices moins aisément quantifiables ou non déclarés, obtenus dans le secteur public, ou encore le revenu d'un deuxième travail, non déclaré, dans le secteur privé ou informel.

### 2.3 LA TRANSITION DE L'ÉCOLE AU TRAVAIL

Dans la région MENA, le secteur public contribue, traditionnellement, de façon prépondérante, aussi bien à absorber les jeunes sortant du système d'enseignement secondaire ou supérieur, qu'à assurer un équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Cependant, ce modèle de marché du travail connaît un fort déséquilibre du fait qu'il existe de moins en

## 2. L'INVESTISSEMENT DANS L'ÉDUCATION ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE

moins de possibilités pour le secteur public d'absorber le nombre croissant de demandeurs d'emploi diplômés. La transition de l'école au travail est, par conséquent, un processus long et incertain et le chômage des jeunes a atteint des niveaux critiques dans toute la région.

La demande d'emplois dans le secteur public est telle que les jeunes font la queue pour occuper les postes. Les temps d'attente tendent cependant à refléter le niveau d'éducation : moins longs pour les candidats plus qualifiés (Huitfeldt et Kabbani, 2006). Les décisions en matière de recrutement sont souvent basées sur la position des candidats dans la liste d'attente, celle-ci ayant tendance à varier en fonction du niveau d'études atteint plutôt qu'en fonction de la qualité de l'enseignement reçu, encore que ce modèle concernant l'emploi public soit susceptible d'être remis en cause quand le secteur privé commencera à jouer un rôle plus important sur le marché.

À l'autre extrémité du spectre, les demandeurs d'emploi peu qualifiés ou ayant abandonné leurs études, ont bien peu de possibilités de choix et optent, le plus souvent, pour une place d'apprenti ou un travail sur le marché informel.

Au Maroc, le processus de transition de l'école au travail s'est considérablement transformé depuis les années 80 (Bougroum, 2005), époque où l'offre et la demande d'emplois s'équilibraient de façon adéquate. En outre, les médiations privées et les contacts avec les réseaux (étendus) de relations familiales facilitaient traditionnellement l'accès aux emplois dans le secteur privé. Néanmoins, l'arrivée d'un nombre croissant de jeunes sur le marché du travail, conjuguée à la réduction des emplois offerts dans le secteur public, a conduit à un déséquilibre entre l'offre et la demande et par voie de conséquence à la formation de taux élevés de chômage chez les jeunes.

Deux facteurs principaux influencent, au Maroc, les conditions d'accès des jeunes au marché du travail : la qualité de l'enseignement dispensé et les réseaux de

contacts individuels. Les diplômés des établissements publics d'enseignement supérieur s'efforcent souvent d'obtenir un emploi dans le secteur privé, en attendant de décrocher un poste dans le secteur public ; mais l'accès aux emplois du secteur privé est souvent limité du fait de l'inadéquation de la formation reçue (trop théorique) et/ou de l'étroitesse du réseau de contacts disponible. D'autre part, les demandeurs d'emploi qui ont suivi une filière de formation professionnelle n'ont pas d'autre possibilité que de trouver un emploi dans le secteur privé. Un grand nombre d'entre eux débutent leur carrière en acceptant un emploi dans le secteur privé informel où ils doivent soutenir la concurrence de jeunes qui n'ont peut-être jamais fréquenté l'école mais qui ont effectué un apprentissage.

En Égypte, Amer (2002) a étudié et comparé les changements intervenus au cours des années 80 et 90, dans le processus de transition de l'éducation à un emploi public ou privé, au chômage ou à l'inactivité. Le secteur public a invariablement joué un rôle majeur dans l'insertion sur le marché du travail des jeunes diplômés, aussi bien dans les années 80 que dans les années 90. Une comparaison révèle que respectivement 29% et 28% des individus insérés dans un cursus d'études en 1981 et en 1990 étaient employés par le secteur public (dans l'administration ou dans des entreprises publiques) en 1988 et en 1998. Dans la même période, le taux de diplômés employés par le secteur privé est passé de 31% à 51% alors que le chômage et l'inactivité déclinaient. Quoiqu'il en soit, les emplois du secteur privé ont subi une transformation radicale. En particulier le nombre d'emplois réguliers mais non protégés (informels) a considérablement augmenté. Ainsi, bien que le modèle d'emploi public soit, dans une certaine mesure, encore en place en Égypte, un plus grand nombre de jeunes choisissent (ou sont contraints d'accepter) des emplois dans le secteur informel, plutôt que d'être ouvertement au chômage, dans l'attente d'obtenir l'un des rares emplois disponibles dans le secteur public ou dans le secteur privé formel.

## 2.4 EN CONCLUSION

Au cours des dernières décennies, la région MENA a enregistré une forte augmentation de la population (et, par voie de conséquence, de la main-d'œuvre). Elle a également mis en œuvre des réformes économiques qui ont eu pour effet de réduire le rôle de bailleur d'emplois du secteur public. Le nombre d'inscrits dans les établissements d'enseignement et de formation a connu un formidable essor et les niveaux d'éducation se sont améliorés. Les retours individuels (privés) sur l'éducation sont conséquents. Cependant, les bénéfices retirés de l'amélioration de l'éducation par l'ensemble de l'économie sont, semble-il, limités, bien que rien n'indique clairement

que la qualité du système d'éducation se soit détériorée durant cette période d'expansion. Les économies des pays MENA ont été, semble-t-il, incapables d'assortir les améliorations introduites sur le plan de l'éducation, de réformes comparables sur le marché du travail, permettant de tirer pleinement avantage de cette arrivée en masse de demandeurs d'emplois qualifiés sur le marché du travail. Pouvoir compter sur un marché du travail efficace et sur des mécanismes de création d'emplois authentiquement performants s'avère de la plus haute importance pour garantir le succès de toute politique visant à promouvoir la croissance économique par une intensification de l'investissement dans l'éducation.



### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE<sup>6</sup>

# 3

Bien que le capital humain joue un rôle fondamental dans la croissance économique, son impact sur l'augmentation de la productivité dépend à la fois de la qualité du capital humain et de la façon dont il est affecté. La mobilité de la main-d'œuvre est essentielle pour une allocation efficace du capital humain ; en d'autres termes, une économie peut utiliser ses ressources humaines de façon plus efficace et plus productive quand sa force de travail est mobile.

La mobilité de la main-d'œuvre dépend dans une large mesure de la flexibilité du marché du travail ; les États-Unis, par exemple, ont une structure du marché du travail plus mobile et plus flexible que les pays européens. D'une façon générale, les pays développés tendent à avoir des marchés du travail plus flexibles que les économies en développement. La mobilité de la main-d'œuvre revêt une importance particulière pour les économies qui

traversent une période de réformes ou de transition, car la rapidité et l'ampleur des redéploiements de main-d'œuvre d'un secteur ou d'un marché du travail à un autre sont des facteurs importants de succès pour les processus de réforme et d'ajustement entrepris.

Un grand nombre d'économies souffrent néanmoins d'une segmentation de leur marché du travail, qui rend difficile le déplacement des travailleurs d'un secteur à l'autre. La segmentation résulte de distorsions du marché du travail telles que la fixation de niveaux salariaux minimaux ou l'adoption de certaines procédures de recrutement dans la fonction publique. Dans bien des cas, des barrières limitent l'accès des travailleurs au marché : qualifications éducatives inadéquates, discriminations en fonction de la race ou du sexe, etc. Dans d'autres cas, le coût élevé associé à la mobilité des travailleurs décourage le déplacement de ceux-ci d'un

<sup>6</sup> Ce chapitre a été rédigé par Jackline Wahba (Economics Division, School of Social Sciences, University of Southampton, Royaume-Uni).

secteur à l'autre. Ce type de segmentation du marché du travail porte préjudice à la mobilité de la main-d'œuvre et, par conséquent, à l'efficacité de l'affectation du capital humain. Étant donné l'importance que revêt la mobilité de la main-d'œuvre au regard des modes d'utilisation du capital humain, ce chapitre procède à un examen plus approfondi de l'état de la mobilité de la main-d'œuvre dans cinq pays MENA, à savoir l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie.

### 3.1 LES SECTEURS EN DÉVELOPPEMENT

Dans les périodes de transition, le succès d'une économie est déterminé par la facilité de déplacement de la main-d'œuvre des secteurs non marchands aux secteurs marchands, des secteurs non compétitifs aux secteurs compétitifs, et des secteurs inefficaces aux secteurs efficaces. Les pouvoirs publics doivent donc être pleinement au fait des secteurs en expansion de façon à être en mesure de réaffecter de façon fructueuse les ressources humaines.

#### Répartition de l'emploi par secteur économique

Ces dernières années, tous les pays étudiés ont connu une contraction de la part de l'agriculture dans l'emploi total (Tableau 3.1). En Égypte, le secteur agricole enregistre un déclin constant depuis les années 60 ; par exemple, entre 1990 et 2002, la part de l'agriculture dans l'emploi a chuté de 40,6% à 27,5%<sup>7</sup>. Et l'on observe des tendances similaires en Tunisie, où la part de l'agriculture dans l'emploi total est tombée de plus de 50%, il y a une quarantaine d'années, à près de 21% en 2003. Au Maroc, la part de ce secteur a également diminué mais l'agriculture n'en demeure pas moins un secteur de première importance dans l'économie, s'adjudgeant une part de quelque 45% dans l'emploi total en 2003.

Bien que l'industrie soit traditionnellement considérée comme un moteur du développement économique, les pays MENA n'ont pas tous connu un essor de ce secteur. L'Égypte, par exemple, a enregistré une chute de la contribution de l'industrie dans l'emploi total, tandis qu'en Jordanie, au Maroc et en Tunisie, la part de ce secteur dans l'emploi est restée stable. Néanmoins, on relève des mutations, sous-jacentes à ces tendances générales, dans la composition du secteur industriel. En Jordanie, par exemple, ce secteur est constitué, en gros, par des établissements industriels opérant à grande échelle, entièrement ou partiellement aux mains de l'État, qui fabriquent des produits chimiques, des engrais et d'autres produits d'origine minérale, et par des petites et moyennes entreprises familiales spécialisées dans l'industrie légère, produisant une gamme étendue de biens de consommation. Le plus gros de ces sous-secteurs a crû de façon constante dans la période considérée, alors que les entreprises plus traditionnelles du cru local ont connu un grave déclin – tout particulièrement au cours de la récession survenue au milieu des années 90, qui a contraint un grand nombre d'entreprises traditionnelles non compétitives à mettre fin à leurs activités (Kanaan et Kardoosh, 2002). En Tunisie, le secteur du textile et de l'habillement est, de longue date, le plus gros employeur industriel, mais sa part dans l'emploi s'est réduite de 10,4%, en 1999, à 9,4%, en 2003, et devrait accuser une nouvelle contraction en conséquence du démantèlement de l'accord multifibre et de l'intensification de la concurrence asiatique.

Le destin de l'industrie du bâtiment tend à refléter les conditions cycliques de l'économie dans son ensemble et, dans les pays MENA, la part du bâtiment dans l'emploi total est demeurée largement inchangée. En Jordanie, par exemple, un léger déclin de l'emploi dans le secteur du bâtiment a été relevé dans la deuxième moitié des années 80, suivi par une modeste reprise au début des années 90,

<sup>7</sup> Il est à souligner que ces chiffres peuvent être sous-estimés car la participation des femmes aux activités agricoles, et en particulier aux activités de subsistance, n'est pas prise en compte dans les enquêtes normalement effectuées sur les forces de travail.



### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

**Tableau 3.1 : Répartition (%) de l'emploi par secteur économique (1999 et 2002 ou 2003)**

Activité économique	Égypte		Jordanie		Maroc		Tunisie	
	1999	2002	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Agriculture	28,70	27,52	–	–	47,8	45,2	21,82	21,30
Industrie minière/manufacturière	13,46	11,85	17,65	17,74	13,8	13,1	20,23	19,70
Bâtiment	7,88	7,36	3,32	3,74	6,0	6,6	12,18	12,28
Services publics	1,24	1,35	2,26	2,11	–	–	1,31	1,09
Commerce/hôtellerie/restauration	13,85	14,78	22,26	25,11	10,8	12,5	–	–
Transports/communications	6,33	6,34	6,23	4,49	3,0	3,5	–	–
Finance/assurances	2,74	1,23	2,93	2,57	–	–	–	–
Services	25,80	29,55	45,35	44,24	18,4	19,0	28,50	45,03
<b>Total (en milliers)</b>	<b>16 750,2</b>	<b>17 856,2</b>	<b>584,4</b>	<b>692,1</b>	<b>9 360,3</b>	<b>9 945,9</b>	<b>250,4</b>	<b>295,1</b>

Sources : Égypte : Sondages CAPMAS sur la force de travail 1999 à 2002 ; Jordanie : Département des statistiques, Enquêtes sur l'emploi ; Maroc : Direction de la statistique, « Activité, emploi et chômage » 1999 et 2003 ; Tunisie : Institut national de la statistique, Enquêtes sur l'emploi 1997, 1999, 2000 et 2001.

essentiellement due au retour de plus de 300 000 expatriés jordaniens après la guerre du Golfe. En Égypte, un boom a été enregistré dans le bâtiment à la fin des années 70 et 80, alimenté par l'afflux des transferts des émigrés.

Le secteur des services (commerce, restauration, hôtellerie, transports, communications, services financiers et d'assurance, etc.) a apporté une contribution majeure à l'emploi dans tous les pays MENA. En Jordanie et en Tunisie, le secteur des services a contribué pour près de 45% à l'emploi total en 2003 ; en Égypte, cette part a grimpé de 48,7% en 1999 à 51,9% en 2002. Cette structure de l'emploi correspondant à l'activité économique est déviée vers les secteurs non marchands et, dans la mesure où ces secteurs sont freinés par une demande domestique limitée, des sources de revenus durables ne peuvent être générées.

Les plus hauts taux de croissance de la dernière décennie ont été enregistrés dans le secteur du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration, mais, comme il ressort du tableau 3.1, la croissance ne s'est

élevée que d'1% environ entre 1999 et 2002. Ce secteur est fondamentalement porté par le tourisme, qui est un service marchand. Bien que le tourisme ait, en général, augmenté dans le courant de la dernière décennie, il a été gravement affecté par les attaques terroristes et n'a, par conséquent, pas pu réaliser pleinement son potentiel en tant que source d'emplois. Dans le secteur des services en Jordanie, la plus forte augmentation comparative enregistrée pour l'emploi est imputable au développement de l'hôtellerie et de la restauration.

Si l'on examine la croissance annuelle moyenne de l'emploi, dans son ensemble et par secteur (Tableau 3.2), on découvre que la hausse de l'emploi total a été la plus soutenue en Jordanie (5,8%) et la plus faible au Maroc (1,6%), alors que l'Égypte et la Tunisie enregistraient des taux de croissance intermédiaires (respectivement 2,2% et 3%). Malgré la diversité plus ou moins marquée de ces taux, les modèles de développement de l'emploi présentent de grandes similarités, accusant par exemple de très faibles augmentations moyennes de l'emploi dans l'agriculture (moins de 1%).

**Tableau 3.2 : Croissance annuelle moyenne de l'emploi (%) par secteur économique (de 1999 à 2002 ou 2003)**

	Égypte	Jordanie	Maroc	Tunisie
	1999-2002	1999-2002	1999-2003	1999-2003
Agriculture	0,80	–	0,12	0,91
Industrie	-2,02	6,0	0,22	3,47
Bâtiment	-0,10	10,1	4,22	-0,42
Services	6,96	7,7	2,43	2,73
<b>Emploi total</b>	<b>2,16</b>	<b>5,8</b>	<b>1,56</b>	<b>3,00</b>

Sources : Égypte : Sondages CAPMAS sur la force de travail 1999 à 2002 ; Jordanie : Département des statistiques, Enquêtes sur l'emploi ; Maroc : Direction de la statistique, « Activité, emploi et chômage » 1999 et 2003 ; Tunisie : Institut national de la statistique, Enquêtes sur l'emploi 1997, 1999, 2000 et 2001.

Peu de pays ont enregistré des augmentations significatives de l'emploi dans l'industrie manufacturière. En effet, en Égypte, l'emploi dans ce secteur a décliné à un rythme moyen annuel légèrement supérieur à 2% entre 1999 et 2002, tandis qu'au Maroc, il a tout bonnement stagné. En Jordanie et en Tunisie, par contre, le taux annuel moyen de l'emploi dans l'industrie manufacturière s'est élevé respectivement à 6% et 3,5%, témoignant de la meilleure santé de ce secteur, dans ces deux pays. Quant à l'emploi dans l'industrie du bâtiment, on relève une augmentation annuelle moyenne en Jordanie et au Maroc et une contraction en Égypte et en Tunisie.

L'emploi dans le secteur des services a connu une croissance dans tous les pays MENA. Le rythme de cette croissance a été toutefois beaucoup plus soutenu en Égypte et en Jordanie où, dans la période 1999-2003, le taux annuel moyen a atteint respectivement près de 7% et 8%, contre un modeste 2% et 3% respectivement pour la Tunisie et le Maroc. Dans le secteur de l'éducation, la progression de l'emploi a été, en général, inférieure aux taux moyens : entre 1999 et 2003, l'emploi dans ce secteur a crû de 2,7% en Jordanie ; dans la même période, la hausse de l'emploi en Tunisie a atteint 1,9% dans l'éducation, la santé et les administrations publiques.

Il n'existe pas de séries chronologiques concernant la répartition ou la croissance de l'emploi par secteur économique au Liban. Néanmoins, des extrapolations effectuées à partir de diverses enquêtes

indiquent qu'entre 1999 et 2002, l'emploi dans le commerce et les services a crû au détriment de l'industrie, de l'agriculture et des autres activités.

En conclusion, les pays MENA ont enregistré un ralentissement de l'emploi dans l'agriculture et le taux de croissance de l'emploi dans l'industrie manufacturière a accusé des variations considérables. Dans tous ces pays, on a pu relever une progression de l'emploi dans le secteur des services, qui mobilise, dans l'absolu, le plus grand nombre de personnes et représente la part la plus importante de l'emploi total.

#### **Propriété publique/privée de l'activité économique**

La propriété des activités économiques est une autre dimension importante de l'emploi. Tous les pays MENA ont un secteur public très développé, mais ils ont également mis en œuvre des réformes au cours des dernières décennies afin de rationaliser le secteur public et privatiser les entreprises publiques.

Le tableau 3.3 montre les changements intervenus dans la répartition des activités économiques entre secteur public et secteur privé entre 1999 et 2002 ou 2003. Si la part du secteur public dans l'emploi total a diminué en Tunisie et au Maroc, elle a légèrement augmenté en Égypte. Depuis 1990, l'économie égyptienne s'emploie à mettre en œuvre un programme d'ajustements structurels visant à réduire le rôle de l'État, mais le secteur public (qui comprend les administrations et les

### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

entreprises publiques) demeure le plus gros employeur. La part du secteur public dans l'emploi total a même augmenté, de 31,8% en 1990 à 33,5% en 2002, malgré un ralentissement de cette tendance observé entre 1999 et 2002. La forte progression de l'emploi dans le secteur public est due essentiellement à la croissance des services publics de la santé et de l'éducation, qui a incité le gouvernement égyptien à continuer à recruter massivement dans les années 90. La hausse des emplois dans les services publics a, dans une certaine mesure, compensé la perte des emplois enregistrée dans les entreprises publiques, dont la part dans l'emploi total a chuté (surtout à partir de 1995), en conséquence de l'application des programmes de privatisation.

La Tunisie et le Maroc ont vu décliner la part du secteur public dans l'emploi. La Tunisie est même parvenue à réduire drastiquement l'emploi dans le secteur public, dont la part est passée de 19% en 1999 à un peu moins de 13% en 2003. Au Maroc, l'emploi dans le secteur public représentait moins de 10% de l'emploi total en 2003.

Le tableau 3.3 indique aussi que la part du secteur privé dans l'emploi total est plus importante en Tunisie et au Maroc qu'en Égypte. Dans ce dernier pays, en effet, la part de l'emploi relevant du secteur privé est passée de 68,1% en 1990 à 66,5% en 2002. Si l'on examine cette tendance plus en détail, il apparaît que, en correspondance avec le ralentissement de la croissance de l'emploi dans les secteurs gouvernementaux, la part du secteur privé dans l'emploi total a atteint un niveau plancher de 63,9% en 1997 pour remonter à 66,5% en 2002. Le déclin général de la part du secteur privé dans l'emploi révèle toutefois des disparités en fonction du sexe des personnes employées. Alors que l'emploi dans le secteur privé s'est accru pour les hommes (de 66,8% en 1990 à 69,3% en 2002), il a décliné considérablement pour les femmes (de 71,8% à 54,2% dans la même période). Le secteur de l'administration publique continue donc d'être une source majeure d'emploi pour les femmes.

**Tableau 3.3 : Part de l'emploi (% du total) en fonction de l'appartenance au secteur public ou privé des activités économiques (1999 et 2002 ou 2003)**

Secteur d'appartenance	Égypte		Maroc		Tunisie	
	1999	2002	1999	2003	1997	2003
Administrations	26,62	28,21	8,80	8,30	–	–
Entreprises publiques (EP)	6,52	5,32	1,50	1,20	–	–
<b>Secteur public (administrations + EP)</b>	<b>33,14</b>	<b>33,53</b>	<b>10,30</b>	<b>9,50</b>	<b>19,29</b>	<b>12,86</b>
Secteur privé	66,86	66,47	88,20	89,10	80,71	87,14
Autres	–	–	1,50	1,40	–	–
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sources : Égypte : Sondages CAPMAS sur la force de travail 1999 à 2002 ; Maroc : Direction de la statistique, « Activité, emploi et chômage » 1999 et 2003 ; Tunisie : Institut national de la statistique, Enquêtes sur l'emploi 1997, 1999, 2000 et 2001.

Le tableau 3.4 présente la croissance annuelle moyenne de l'emploi en fonction de l'appartenance au secteur public ou privé des activités économiques. L'Égypte montre le plus haut taux de croissance de l'emploi dans le secteur public ; en effet, les emplois dans la fonction publique ont crû plus rapidement que l'emploi dans son ensemble, malgré la baisse de l'emploi dans les entreprises publiques générée par les privatisations. Le Maroc a connu un déclin général de l'emploi dans le secteur public. Alors que l'emploi dans la fonction publique et dans les collectivités locales a essentiellement stagné entre 1999 et 2003, l'emploi dans les entreprises publiques (industries nationalisées et semi-nationalisées) s'est considérablement réduit. Au Maroc, le secteur privé a généré le plus grand nombre d'emplois dans cette période, bien qu'avec un taux de progression très faible. Le secteur public en Tunisie s'est lui aussi contracté, contrairement au secteur privé qui affichait une saine croissance.

En conclusion, la plupart des pays MENA ont vu leur niveau d'emploi baisser dans les entreprises publiques. Cependant, face à la nécessité pressante de répondre à la demande des nouveaux entrants sur le marché du travail, les pays ne sont pas tous parvenus à alléger l'appareil gouvernemental. Qui plus est, le secteur privé n'a pas réussi à créer un nombre suffisant d'emplois pour répondre à la demande d'une force de travail en plein essor.

### 3.2 LE SECTEUR INFORMEL

Au cours des dernières décennies, le secteur informel a joué un rôle majeur sur les marchés du travail des pays MENA, contribuant à la création d'un nombre considérable d'emplois. L'emploi informel a ainsi fortement progressé dans la plupart des pays de la région.

#### Définition et mesure

L'économie informelle consiste en un vaste éventail d'entreprises informelles et d'emplois informels. En dépit de son hétérogénéité, elle se distingue, en règle générale, par deux aspects principaux, à savoir : le type d'unités économiques qui la composent et le statut qui est réservé à l'emploi. L'unité économique dans le secteur informel est une entreprise non inscrite au registre du commerce ou non déclarée, de taille invariablement réduite (employant au maximum cinq personnes) ; elle peut prendre la forme d'une micro-entreprise (employant une ou plusieurs personnes sur une base continue) ou d'une entreprise unipersonnelle (employant occasionnellement des membres d'une même famille ou des personnes extérieures). Il est à souligner que le secteur informel n'englobe pas les activités agricoles.

Dans l'économie informelle, l'emploi a pour statut d'être invisible, non contrôlé et non protégé par les cadres législatifs ou

**Tableau 3.4 : Croissance annuelle moyenne de l'emploi (%) en fonction de l'appartenance au secteur public ou privé des activités économiques (1999 à 2002 ou 2003)**

Secteur d'appartenance	Égypte	Maroc	Tunisie
	1999-2002	1999-2003	1999-2003
Administrations	4,14	0,05	–
Entreprises publiques (EP)	-4,52	-3,75	–
<b>Secteur public (administrations + EP)</b>	<b>2,55</b>	<b>-0,50</b>	<b>-1,28</b>
Secteur privé	1,96	1,83	6,78
Autres	–	-0,21	–
<b>Total</b>	<b>2,16</b>	<b>1,56</b>	<b>5,23</b>

Sources : Égypte : Sondages CAPMAS sur la force de travail 1999 à 2002 ; Maroc : Direction de la statistique, « Activité, emploi et chômage » 1999 et 2003 ; Tunisie : Institut national de la statistique, Enquêtes sur l'emploi 1997, 1999, 2000 et 2001.

### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

réglementaires existants ; le terme d'économie informelle se réfère couramment aux travailleurs des entreprises informelles ou encore aux personnes travaillant informellement dans des entreprises formelles ou pour des ménages (travailleurs domestiques, travailleurs occasionnels ou à la journée, travailleurs temporaires ou à temps partiel, travailleurs à domicile, travailleurs non immatriculés ou non déclarés, etc.). En termes plus généraux, l'emploi informel inclut aussi bien le travail rémunéré (travail indépendant et emploi salarié) que le travail non rémunéré dans une entreprise à but lucratif.

Bien que les unités économiques et le statut de l'emploi dans le secteur informel puissent prendre des formes très variées, les activités informelles ont toutes un point commun : la vulnérabilité. Celle-ci provient de ce qu'elles ne peuvent compter sur aucun soutien autre que leurs propres ressources ou des accords institutionnels informels et qu'elles s'exercent séparément et indépendamment des institutions de l'économie moderne. Le travail informel est, en outre, précaire et les conditions de travail s'avèrent en général éprouvantes.

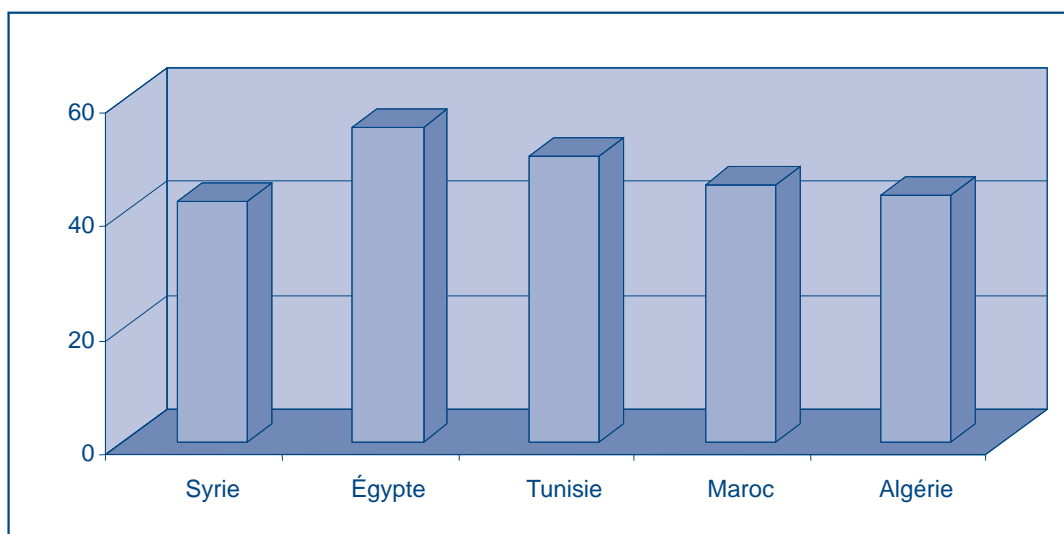
#### Tendances

Le manque de statistiques disponibles sur le secteur informel rend l'étude des dimensions et de la dynamique du secteur

extrêmement malaisée. Selon des estimations récentes, basées sur les données disponibles pour un petit nombre de pays de la région, la part de l'emploi informel dans les secteurs non agricoles informels des pays d'Afrique du Nord s'élèverait à environ 48%, l'Égypte et la Tunisie enregistrant les plus hauts taux d'emploi informel : respectivement 55% et 50% (Figure 3.1).

Le travail indépendant représente près d'un tiers de l'emploi non agricole total dans le monde. Le taux du travail indépendant dans les pays de la région MENA, exprimé en pourcentage de l'emploi non agricole total, n'est pas particulièrement élevé, malgré l'augmentation enregistrée dans les années 90 par rapport aux années 80. Les données relatives aux autres régions indiquent des taux de 53% pour l'Afrique sub-saharienne, de 44% pour l'Amérique latine, de 32% pour l'Asie et de 31% pour l'Afrique du Nord. Il est à souligner que le travail indépendant comprend une plus grande part d'emploi informel que l'emploi salarié, dans la plupart des pays en développement, règle qui vaut aussi pour les pays MENA. En effet, le travail indépendant représente au moins 50% de l'emploi informel en Égypte et en Tunisie et 81% de l'emploi informel au Maroc (Figure 3.2). La proportion de travailleurs indépendants par rapport aux employés salariés du secteur informel est

**Figure 3.1 : Part de l'emploi dans les secteurs non agricoles informels (% du total)**



Source : OIT (2002), *Femmes et hommes dans l'économie informelle* : image statistique.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

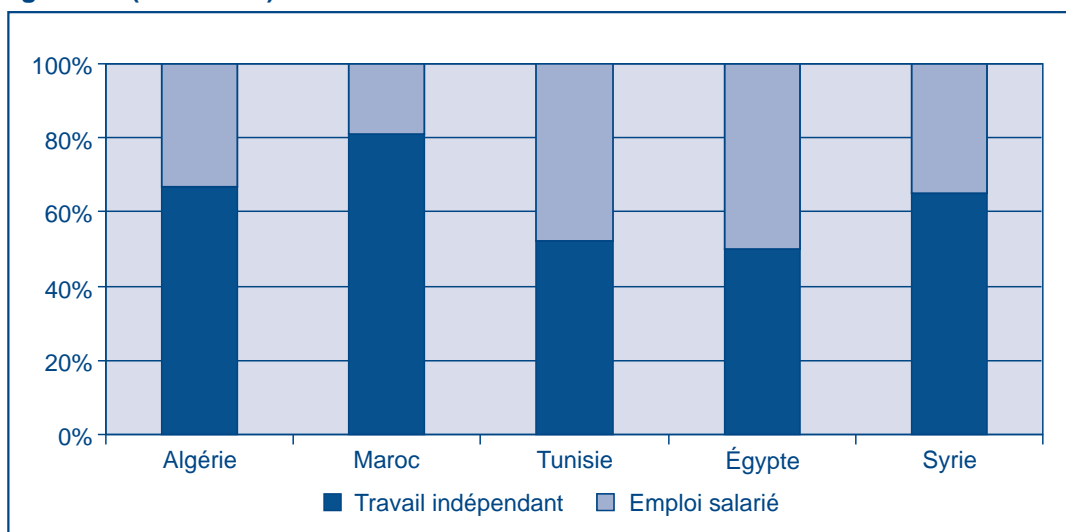
tendanciellement plus élevée en Algérie, au Maroc et en Syrie, mais pas en Égypte ou en Tunisie, où les pourcentages sont plus ou moins comparables.

Dans l'ensemble, le secteur informel fonctionne de façon anticyclique : l'emploi tend à croître dans les moments de crise économique et à décroître ou à stagner quand la conjoncture économique remonte. Il n'y a rien de surprenant à ce que l'emploi dans le secteur informel ait connu une envolée depuis que les pays MENA ont entamé leurs programmes de réformes économiques. En effet, dans la plupart des pays en développement, l'emploi dans l'économie informelle tend à croître pendant les périodes d'ajustement ou de transition économique. Dans le cas des pays MENA, les processus de réforme comportaient une contraction du secteur public et une limitation du nombre d'emplois offerts par celui-ci. En outre, la privatisation des entreprises publiques a abouti à des licenciements, et le secteur privé formel s'est révélé incapable d'absorber les excédents de main-d'œuvre. Tous ces facteurs ont ainsi concouru à donner une impulsion à l'emploi informel. Qui plus est, en réponse à l'inflation et aux coupes pratiquées dans les services publics, les ménages se sont souvent vus contraints de compléter leurs revenus du

secteur formel par des rétributions informelles. À cela il faut encore ajouter que les économies de la région MENA ont été affectées par la mondialisation, qui, pour eux, s'est traduite par une compétition accrue venue de l'étranger. Dans ces conditions, on a pu assister à une érosion des relations avec la force de travail, marquée par la propension des entreprises formelles à recruter une main-d'œuvre mal rémunérée et gratifiée de peu d'avantages, et à sous-traiter (ou délocaliser) la production des biens et des services. Il faut encore souligner qu'un grand nombre d'entreprises informelles ou de fabricants indépendants ont vu leur compétitivité s'effriter face à l'afflux des importations et devant la concurrence d'entreprises formelles de plus grande taille, mieux positionnées sur les marchés d'exportation.

Le cas de l'Égypte témoigne bien de cette croissance anticyclique du secteur informel. Celui-ci a connu une impulsion au cours des dernières années et s'adjuge, aujourd'hui, une place importante dans l'économie égyptienne. Prenant pour référence la définition générale forgée par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1993, El Mahdi (2002) a procédé à une estimation de l'économie informelle et de l'emploi informel sur la base d'enquêtes spécifiques sur les forces de

**Figure 3.2 : Travail indépendant et emploi salarié dans les secteurs informels non agricoles (1994-2000)**



Source : OIT (2002), *Femmes et hommes dans l'économie informelle : image statistique*.



### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

travail relatives à 1988 et 1998. Le nombre de travailleurs salariés informels<sup>8</sup>, qui a crû de 2,3 millions en 1988 (avant la réforme économique) à 3,3 millions en 1998 (3,7 millions si l'on inclut les travailleurs familiaux non rémunérés), représentait 82% de l'ensemble des travailleurs salariés des secteurs privés non agricoles. Le nombre d'unités économiques informelles<sup>9</sup>, qui est passé de 2,4 millions à 2,8 millions dans le courant de la même décennie, représentait 84% de l'ensemble des unités économiques. Le nombre total des travailleurs (y compris les travailleurs familiaux non rémunérés) a atteint 6,5 millions en 1998 alors qu'il s'élevait à 4,7 millions en 1988. Moktar et Wahba (2002) ont procédé à une estimation de la croissance de l'emploi informel en Égypte de 1990 à 1998, sur la base des résultats du volet « Historique de l'emploi » de l'enquête sur le marché du travail effectuée en 1998 dans ce pays<sup>10</sup>. Appliquant différentes définitions de l'emploi informel (absence de contrat, absence de couverture sociale, absence de l'un et de l'autre), ils sont parvenus à la conclusion que la part des travailleurs informels avait augmenté d'environ 5% à 6% entre 1990 et 1998. McCormick et Wahba (2004), s'attachant à vérifier des paramètres individuels tels que le sexe, l'âge, le niveau d'instruction et le lieu de résidence, ont abouti aux mêmes résultats<sup>11</sup>.

Indépendamment de la définition de l'emploi informel, la probabilité d'être employé informellement a augmenté en Égypte d'environ 5 points de pourcentage, entre 1990 et 1998. Par exemple, la probabilité d'être employé sans contrat est passée de 39% en 1990 à 44% en 1998. Cette probabilité était toutefois plus élevée pour certains groupes socioéconomiques spécifiques tels que les femmes et les jeunes (âgés de moins de 40 ans et, plus particulièrement, âgés de 20 à 29 ans). La part des nouveaux entrants sur le marché

du travail susceptibles d'être employés informellement a augmenté de 20% en 1969 à 69% en 1998 ; pour les femmes nouvellement arrivées sur le marché du travail, la probabilité de trouver un emploi sans contrat a augmenté de 12 points de pourcentage entre 1990 et 1998. Par conséquent, les jeunes demandeuses d'emploi, qui se voient barrer l'accès au secteur privé formel, ont été les plus défavorisées par les réformes économiques (McCormick et Wahba, 2004). Il est hors de doute que la croissance du secteur informel du marché de l'emploi égyptien – intervenue en réponse au lancement des programmes de réformes économiques et d'ajustements structurels au début des années 90 – affecte tout particulièrement les groupes les plus vulnérables de la population, à savoir les femmes et les jeunes.

La Tunisie présente, elle aussi, les signes d'une croissance du secteur informel impulsée dans le courant des dernières décennies en conséquence de l'adoption de réformes et restrictions freinant la croissance du secteur public ainsi que de politiques gouvernementales favorisant le développement des petites entreprises et des micro-entreprises. La stagnation dans la proportion des employés salariés, parallèlement à la progression de la main-d'œuvre familiale non rémunérée (surtout dans le secteur agricole), semble indiquer que le secteur formel, qui repose sur le travail salarié, ne s'est pas développé assez rapidement et n'est pas en mesure de créer le volume d'emplois nécessaire.

#### **Le rôle du secteur informel**

Le secteur informel a joué un rôle important dans le processus de création d'emplois dans les pays MENA. En Égypte, par exemple, à la fin des années 90, 69% des nouveaux entrants sur le marché du

<sup>8</sup> Le terme « emploi informel » se réfère aux travailleurs salariés (à l'exclusion du secteur agricole) n'ayant pas de contrat écrit leur assurant la sécurité sociale, employés dans des unités économiques aussi bien formelles qu'informelles (El Mahdi, 2002).

<sup>9</sup> Une unité économique informelle n'a pas de licence et/ou n'est pas immatriculée, et elle ne tient pas de comptabilité régulière. La taille de l'unité n'est pas prise en considération; néanmoins, plus de 95% des unités économiques informelles emploient moins de cinq travailleurs (El Mahdi, 2002).

<sup>10</sup> Moktar et Wahba (2002) se réfèrent aux travailleurs non agricoles âgés de 18 à 64 ans, en 1990 et en 1998.

<sup>11</sup> Trois définitions de l'emploi informel ont été utilisées pour les travailleurs non agricoles âgés de 15 à 64 ans, en 1990 et en 1998 (McCormick et Wahba, 2004).

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

travail n'ont pu trouver qu'un emploi informel. Le marché informel couvre une grande variété de domaines d'activités : industrie, commerce, réparations, bâtiment, transports, menus services, etc. Les biens ont en général une faible valeur marchande et l'éventail des emplois est large, allant des moins qualifiés comme la vente ambulante aux plus pointus tels que le travail innovant du métal, sous-traité par le secteur formel. En Jordanie, plus de 70% des travailleurs affectés aux services et à la vente sont employés sur une base informelle (en général, dans des entreprises de moins de cinq personnes). En Égypte, les travailleurs informels sont concentrés dans l'industrie manufacturière, le bâtiment, le commerce et les transports. Les femmes travaillant dans le secteur informel sont cantonnées dans un champ restreint d'activités, notamment le commerce (37%), l'industrie (31%) et les transports (25%) (El Mahdi, 2002). Au Maroc, les activités les plus courantes des entreprises du secteur informel sont le commerce et les réparations, qui représentent 48,2% de l'ensemble des activités d'entreprise. En Tunisie, l'emploi informel est essentiellement concentré dans l'industrie (alimentaire, du bois et des métaux), le bâtiment, le commerce, la réparation automobile et les transports ; de plus, l'emploi est en étroite corrélation avec la production et la valeur ajoutée. Au Liban, selon le recensement des immeubles et des établissements de 1997 réalisé par l'Administration centrale de la statistique, 76% des sociétés de construction et 94% des sociétés de services sont des petites entreprises.

Le secteur informel est des plus hétérogènes. Il comprend, d'une part, des activités de production à petite échelle, à haut potentiel de croissance et de progrès technologique, et d'autre part, des activités de survie sans grandes perspectives, qui absorbent une main-d'œuvre peu qualifiée. Les expériences réalisées au niveau international montrent que les petites entreprises et les micro-entreprises peuvent jouer un rôle fondamental dans la création d'emplois et la réduction des écarts entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Dans les pays développés comme dans les pays en développement,

les petites entreprises représentent une part importante de l'activité entrepreneuriale et constituent une source d'emploi importante. En Égypte, par exemple, au milieu des années 90, le vaste secteur, quasiment informel, des micro-entreprises mobilisait plus de 2,5 millions de personnes dans 1,5 million d'établissements de moins de cinq employés et une force additionnelle de quelque 500 000 travailleurs dans des établissements employant entre cinq et neuf personnes (recensement des immeubles et des établissements de 1996). Au Maroc, l'enquête nationale sur les entreprises non structurées indique qu'à elles seules, les entreprises informelles représentent respectivement 37%, 19% et 26% de l'emploi dans les secteurs du commerce, des services et de l'industrie. En Jordanie, d'après la Direction de la statistique, les petites et moyennes entreprises (PME) informelles représentent 33% de l'emploi total (Abdel-Fadil, 2002).

Les données disponibles sur les petites entreprises et les micro-entreprises mettent en évidence la structure hautement segmentée du secteur privé des pays arabes qui présente, d'une part, un grand nombre de petites entreprises et micro-entreprises informelles, et d'autre part, un petit groupe d'entreprises formelles modernes et de grandes dimensions. Ces données indiquent clairement l'absence d'éléments de dimensions intermédiaires dans la structure du secteur entrepreneurial privé, dans la plupart des pays de la région. Au Maroc, une enquête nationale sur le secteur informel non agricole, réalisée entre avril 1999 et avril 2000, a estimé à 1 233 240 le nombre des unités de production informelles. La majorité d'entre elles étaient des structures de petites dimensions, constituées à 87,2% par des entreprises individuelles, gérées par une seule personne ou employant une main-d'œuvre non rémunérée (en d'autres termes seules 12,8% d'entre elles recouraient à une main-d'œuvre rémunérée). Les unités informelles contribuaient, selon les estimations, à 39% de l'emploi non agricole total et à 20,3% de tous les emplois. L'emploi informel au Maroc équivaut principalement à du travail



### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

indépendant (69%). En Tunisie également la petite taille domine dans les entreprises privées : 99% d'entre elles sont des micro-entreprises employant moins de six personnes. Une enquête de 1997 sur les microsociétés, effectuée par l'Institut national de la statistique, a révélé qu'environ 18% de l'emploi total non agricole relevait du secteur informel. La Banque mondiale estime qu'en Tunisie, le secteur informel représente 38% du PIB. La petite entreprise occupe également une place dominante dans l'économie du Liban. Le recensement sur les immeubles et établissements de 1997 réalisé par l'Administration centrale de la statistique estimait à 198 000 le nombre des entreprises existantes et à 88% de ce total la part des entreprises employant moins de cinq personnes. Dans l'ensemble, le secteur informel génère près de 19% des emplois dans l'économie libanaise.

Dans les pays arabes, le secteur informel s'est révélé dynamique et élastique. Il a ouvert la voie en matière de création d'emplois et a connu un essor considérable dans certains domaines d'activités comme les transports, la fabrication de mobilier, la maroquinerie, la production de chaussures, le travail des métaux et le développement d'ateliers de réparation. Dans la plupart des pays arabes, le nombre des établissements et des employés a crû à un rythme beaucoup plus soutenu que la force de travail (Abdel-Fadil, 2002). Bien que ces entreprises informelles constituent une source d'emplois peu coûteuse et efficace dans des économies caractérisées par une pénurie de capital et de technologie, elles sont loin de réaliser pleinement leurs potentialités en raison des inadéquations du marché qui font que l'accès leur est barré au crédit, à une main-d'œuvre qualifiée, à des technologies plus perfectionnées et à de plus vastes marchés domestiques ou d'exportation. En Tunisie, par exemple, les investissements dans le secteur informel ont été modestes en 1997 (environ 150 dollars américains par travailleur), comparés aux investissements bruts par habitant (approximativement 2 000 dollars américains par travailleur). Ces investissements ont été essentiellement autofinancés (75%) par les sociétés

informelles, ce qui confirme leur accès très limité aux banques et aux autres institutions financières formelles. Il n'existe malheureusement pas de données disponibles sur la dynamique des petites entreprises et des micro-entreprises ; des données permettant, par exemple, de savoir si les entrepreneurs de ces sociétés saisissent les nouvelles opportunités et procèdent rapidement à des ajustements pour s'adapter au changement ou encore si leurs entreprises deviennent formelles ou s'agrandissent au fil du temps.

#### **Caractéristiques du travailleur du secteur informel**

Bien qu'en règle générale, les emplois informels représentent une source d'occupation plus importante pour les femmes que pour les hommes dans les pays en développement, tel n'est pas le cas dans les pays MENA pour lesquels des données sont disponibles (Algérie, Tunisie, Maroc, Égypte et Syrie). Dans ces pays, en effet, on relève une présence disproportionnée de main-d'œuvre masculine dans le secteur informel. De plus, bien que le travail indépendant des femmes – en tant que part de l'emploi féminin non agricole total – ait augmenté dans la plupart des pays en développement, rien n'indique que la règle soit applicable à la région MENA, où, de fait, la part de l'emploi féminin indépendant a bel et bien chuté. L'une des raisons susceptibles d'expliquer cette tendance est qu'il y a de moins en moins de femmes entrepreneurs ; en d'autres termes, dans la région MENA, les femmes accèdent normalement au marché du travail en tant que salariées. Si l'on peut y voir un facteur potentiellement encourageant, il n'en demeure pas moins vrai qu'il existe en toute probabilité de sérieux obstacles à ce qu'une femme devienne entrepreneur. En Tunisie, par exemple, où l'emploi informel connaît un essor, la part des femmes employées dans l'économie informelle a chuté, surtout pour ce qui a trait au travail indépendant (Charmes, 2003). En Égypte, la main-d'œuvre informelle est en prédominance masculine ; en 1998, par exemple, seulement 13% environ de l'ensemble des travailleurs salariés non agricoles sans contrat étaient des femmes

(McCormick et Wahba, 2004). La présence masculine est également dominante dans les unités économiques informelles. La forte chute du nombre d'unités économiques formelles gérées par des femmes et l'augmentation prononcée des unités économiques informelles gérées par des femmes, entre 1988 et 1998, soulignent, une fois de plus, la présence de hautes barrières à l'accès des femmes au secteur privé formel (El Mahdi, 2002). Au Maroc aussi, les femmes sont minoritaires dans le secteur informel, ne s'assurant que 12,7% des emplois informels. Des tendances similaires sont évidentes en Jordanie où les emplois féminins sont plus présents dans l'économie formelle qu'informelle.

Un autre trait caractéristique du secteur informel est le faible niveau d'instruction de sa main-d'œuvre. La corrélation entre le faible niveau d'instruction et la probabilité d'être employé de façon informelle a été démontrée par McCormick et Wahba (2004). En Égypte, par exemple, bien que le niveau d'instruction des travailleurs se soit, en général, amélioré aussi bien dans le secteur formel qu'informel, l'écart éducatif entre les deux secteurs demeure profond ; les travailleurs salariés informels ont en général un niveau d'instruction moyen. Au Maroc également, le niveau d'instruction des travailleurs du secteur informel est faible ; plus de 46% d'entre eux n'ont jamais été à l'école et 70,3% n'ont aucun diplôme. En Tunisie, une enquête de l'Institut national de la statistique est encore plus éclairante sur le niveau d'instruction et de compétence des travailleurs employés dans le secteur informel (tout comme sur les investissements dans le secteur informel et sur l'accès au financement) ; celle-ci révèle que la part des travailleurs de l'économie informelle munis d'un titre d'études secondaires ou supérieures est nettement inférieure à celle de l'économie formelle. Ce nonobstant, 12% justifient d'un niveau d'études secondaire et 1% d'un niveau d'études supérieur – même si l'on peut présumer que ces derniers occupent la fonction d'employeur dans le secteur informel.

Dans l'ensemble, les données relatives aux cinq pays étudiés semblent indiquer que le secteur informel est important dans la région MENA, que la présence masculine y est prépondérante, et que ce sont des travailleurs dotés d'un faible niveau d'instruction qui y sont essentiellement employés.

### 3.3 MOBILITÉ SECTORIELLE : LE CAS DE L'ÉGYPTE

Il existe très peu d'informations sur la mobilité de la main-d'œuvre dans la région MENA ; l'Égypte étant le seul pays pour lequel on dispose de données sur la mobilité sectorielle, la présente étude se concentrera sur ce pays.

Entre les années 80 et 90, la mobilité de l'emploi en Égypte a décliné, passant de 27,7% à 22,6%<sup>12</sup>. Dans les années 90, la mobilité était pour une bonne part liée aux conditions de l'emploi (30%), à l'occupation (18%), à l'activité économique (13%), au statut formel/informel (9%) et, pour finir, au secteur économique (7%). Il est frappant de constater que la mobilité sectorielle était plus basse avant l'ère des réformes, encore que le phénomène puisse s'expliquer par le fait que le marché de l'emploi et les travailleurs procédaient aux ajustements en recourant à des mécanismes autres que le changement de secteur. Un grand nombre de travailleurs ont été éliminés du tout au tout du marché de l'emploi, surtout les plus âgés (dans la tranche de 50 à 59 ans), par le recours à la retraite anticipée. Les nouveaux entrants sur le marché du travail ont été, plus que jamais auparavant, détournés vers le secteur privé et vers l'économie informelle (Wahba, 2002).

#### La mobilité entre les secteurs public et privé

Dans les années 90, comme dans les années 80, en dépit des efforts entrepris pour réduire les dimensions du secteur public, la mobilité des fonctionnaires était faible, les administrations publiques affichant le plus haut taux de persistance

<sup>12</sup> La mobilité se réfère à tout changement dans le statut de l'emploi, le secteur économique, l'occupation, l'activité économique ou l'implantation géographique (voir Wahba, 2002).

(86%). Malgré la hausse du taux de transition des travailleurs du secteur public, provoquée par la réduction des entreprises d'État et par la mise en œuvre, à la même époque, d'un programme de privatisations, on ne relève aucun signe d'accroissement de mobilité de la main-d'œuvre des emplois publics aux emplois privés. Au contraire, le taux de transition des emplois publics (postes dans la fonction publique et dans les entreprises publiques) vers les emplois privés était plus bas dans les années 90 (8,1%) qu'au cours de la décennie précédente (4,8%). Le phénomène est observable aussi bien pour les hommes que pour les femmes et aussi bien pour les jeunes que pour les personnes âgées. La probabilité d'un déplacement du secteur public au secteur privé a considérablement chuté pour les femmes, fait que l'on peut imputer à une détermination accrue des femmes de s'accrocher à leurs emplois publics dans la mesure où de tels postes deviennent de plus en plus rares ; ce phénomène est aussi le résultat des barrières dressées à l'entrée des femmes dans le secteur privé formel.

Une analyse des taux de sortie des emplois publics vers la non-occupation donne des résultats intéressants : les taux de sortie ont considérablement augmenté pour les hommes mais ont légèrement diminué pour les femmes. La probabilité d'un abandon d'un emploi public au profit du chômage ou de l'inactivité a presque doublé entre les années 80 et les années 90 pour les personnes âgées de 35 à 60 ans, en conséquence de la mise en œuvre du programme d'anticipation des retraites dans le secteur public (McCormick et Wahba, 2004).

#### **La mobilité entre les secteurs formel et informel**

Les données montrent qu'il n'existe pas en Égypte de passage significatif de l'emploi public à l'emploi informel. Les travailleurs qui quittent le secteur public tombent habituellement dans l'inactivité. Il existe par contre un passage significatif de l'emploi informel à l'emploi formel ; cette tendance est particulièrement nette pour les jeunes,

ce qui donne à penser que l'emploi informel représente l'antichambre de l'emploi public. Au cours des années 90, la mobilité du secteur privé formel au secteur privé informel est restée négligeable. Bien que les taux de persistance les plus bas aient été relevés pour les titulaires d'emploi relevant du secteur privé formel, la grande majorité des personnes ayant quitté leur emploi se sont retrouvées inactives ou ont obtenu un travail dans le secteur public (McCormick et Wahba, 2004). Dans l'ensemble, les résultats mettent en évidence l'attractivité de l'emploi dans le secteur public en Égypte et le rôle limité joué par le secteur privé formel.

### **3.4 MIGRATIONS INTERNATIONALES**

Si la mobilité d'un secteur à l'autre reste limitée dans les pays MENA, la mobilité sur le plan régional y est très développée et les migrations de main-d'œuvre sont une des caractéristiques structurelles des économies MENA. Le tableau 3.5 montre les migrations nettes dans les pays MENA sélectionnés. L'Égypte, la Jordanie, le Maroc, la Tunisie et le Liban sont tous des pays exportateurs de main-d'œuvre ; la Jordanie et le Liban sont également des économies importatrices de main-d'œuvre (essentiellement de travailleurs de remplacement).

Au cours des années 70 et des années 80, les pays exportateurs de pétrole (notamment les pays du Golfe et la Libye) ont vu leurs plans de développement contrariés par une pénurie de main-d'œuvre et ont ainsi commencé à importer en grandes quantités des pays voisins. Les principaux pays exportateurs de la région MENA étaient les pays non producteurs de pétrole, en particulier l'Égypte et le Yémen, mais aussi la Jordanie et la Syrie. De plus, certains pays comme la Jordanie et le Liban exportaient de la main-d'œuvre vers les pays du Golfe mais en importaient aussi des pays voisins comme l'Égypte. Les pays d'Afrique du Nord, eux, dirigent traditionnellement leurs flux de travailleurs migrants vers l'Europe occidentale.

**Tableau 3.5 : Migrations nettes dans les pays MENA (milliers)**

Pays	1970	1980	1990	2000
Algérie	-200,06	6,22	-70,00	-184,88
Égypte	-150,17	-750,00	-550,00	-500,00
Jordanie	287,83	-79,79	75,22	35,00
Liban	-60,00	-285,00	-320,00	-30,00
Maroc	-217,74	-208,98	-175,00	-300,00
Syrie	-15,00	-125,00	-45,00	-30,00
Tunisie	-144,52	-16,72	-23,00	-20,00
Yémen	-275,00	-75,00	-50,00	-50,00

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial et Financement du développement global* (avril 2005).

L'Égypte a été l'un des plus importants pays exportateurs de la région ; la demande de main-d'œuvre égyptienne a décollé dans les années 70, après le premier boom pétrolier, qui a généré d'immenses mouvements migratoires de travailleurs égyptiens vers les pays du Golfe, tout particulièrement vers l'Arabie saoudite, le Koweït, l'Iraq et la Libye. Selon les estimations de l'Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques, 1 million d'Égyptiens travaillaient à l'étranger en 1980, ce chiffre ayant plus que doublé pour atteindre 2,25 millions en 1986. Au début des années 90, le nombre d'Égyptiens travaillant à l'étranger était officiellement estimé à 2,2 millions, encore que le chiffre non officiel soit plus proche de 4 millions. Au sommet de la vague migratoire, près de 10% de la main-d'œuvre égyptienne était expatriée. Les migrations externes ont joué un rôle important dans l'économie égyptienne au cours des trois dernières décennies, contribuant à réduire la pression exercée par l'offre de main-d'œuvre sur le marché interne de l'emploi et concourant à l'afflux de devises étrangères dans le pays. Aujourd'hui, toutefois, la demande de travailleurs égyptiens connaît un ralentissement, dû au fait que les pays du Golfe privilégient leur force de travail nationale ou la main-d'œuvre asiatique. Par conséquent, les migrations ne constituent plus une alternative possible pour l'absorption des excédents de main-d'œuvre domestique. Vu la pression démographique exercée sur le marché du travail, on ne peut que s'attendre à une poursuite de la croissance de la main-d'œuvre dans les prochaines années.

La Jordanie est à la fois exportatrice et importatrice de main-d'œuvre. À la faveur du boom pétrolier des années 70, plusieurs centaines de milliers de Jordaniens ayant un niveau élevé d'instruction et de qualifications ont temporairement émigré dans les pays du Golfe en quête d'emplois. Jusqu'à un tiers de la force de travail est employée hors du pays, pour une bonne part dans des activités demandant des compétences spécialisées. La Jordanie a dû importer des travailleurs pour remplacer ses émigrants ; on estime que rien moins qu'un quart de la force de travail y est constituée d'étrangers. Ces travailleurs étrangers occupent en général des emplois à bas salaires dont les Jordaniens ne veulent pas – ce qui met en lumière une dimension additionnelle de la segmentation du marché interne de l'emploi en Jordanie.

Tout comme la Jordanie, le Liban exporte et importe de la main-d'œuvre. Les flux d'émigration libanaise sont en partie imputables à la guerre civile mais il est à souligner que le taux d'émigration n'a pas accusé de chute sensible après le conflit et qu'il est demeuré stable jusqu'en 2001. On estime que quelque 600 000 Libanais ont émigré depuis 1975, 45% d'entre eux ayant quitté le pays après la fin de la guerre. Leur destination principale était les pays du Golfe dans les années 70, puis l'Europe et l'Amérique du Nord. À l'instar de la Jordanie, le Liban a fait appel à une main-d'œuvre à bon marché, recrutée dans les pays arabes voisins. Les données semblent également indiquer que le marché est segmenté par nationalité : les travailleurs étrangers se voient confier les emplois mal payés que les Libanais se

### 3. MOBILITÉ ET SEGMENTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

refusent à occuper pour ne pas contrevenir aux normes sociales réprouvant ces emplois.

Les modèles de migration sont légèrement différents en Afrique du Nord, dans la mesure où la plupart des émigrants ont pour destination l'Europe occidentale. Parmi les émigrés d'Afrique du Nord qui gagnent l'Europe (surtout la France), les Marocains sont les plus nombreux. On estime à près de 3 millions le nombre de Marocains qui vivent et travaillent en Europe, soit environ 10% de la population totale. L'émigration en provenance du Maroc a commencé au début des années 60 et a connu plusieurs phases. Dans les années 60, l'émigration était essentiellement le fait d'ouvriers sans qualifications qui répondaient à la demande des économies européennes en rapide expansion (France, Pays-Bas, Allemagne et Belgique). Les flux furent initialement réglementés par des accords bilatéraux signés entre le Maroc et le pays d'accueil (surtout la France). Cependant, la récession économique qui a affecté l'Europe dans les années 70 a entraîné une chute de la demande de main-d'œuvre étrangère et, de ce fait, l'introduction de restrictions sur l'immigration (par exemple, la concession d'autorisations uniquement pour les réunifications familiales). Au début des années 90, l'Italie et l'Espagne sont devenues des destinations très prisées de l'émigration nord-africaine.

Le nombre total d'expatriés tunisiens dans le monde s'élève à environ 600 000, ce qui représente près de 15% de la force de travail de la Tunisie. Quelque 70% de ces émigrés vivent en France mais la Tunisie a également fourni de la main-d'œuvre à l'Italie et à l'Allemagne. Les plus grosses vagues migratoires ont été enregistrées dans les années 70 et, dans une moindre mesure, au cours des deux décennies suivantes. Aujourd'hui, le flux sortant net a subi une contraction car les possibilités d'émigration légale ont été drastiquement réduites, exception faite pour les travailleurs hautement qualifiés. Les premiers résultats du recensement de la population entrepris en 2004 en Tunisie indiquent que, dans la période quinquennale allant de 1999 à 2004,

76 000 personnes ont quitté le pays et 28 000 y sont retournées. Avec un flux sortant net de moins de 10 000 personnes par an, l'émigration n'absorbe qu'une faible proportion des chômeurs et de la main-d'œuvre.

#### 3.5 EN CONCLUSION

De cet aperçu général de la mobilité de la main-d'œuvre dans les cinq pays MENA considérés – Égypte, Jordanie, Liban, Maroc et Tunisie – il ressort que, sur le plan interne, cette mobilité reste faible. On peut y voir la conséquence de trois distorsions majeures des politiques suivies concernant le marché de l'emploi.

Premièrement, le secteur public continue de jouer un rôle de premier plan dans la création d'emplois et dans l'offre de postes de travail attractifs, ce qui a pour effet de rendre la mobilité en dehors de ce secteur très coûteuse (voir notamment le cas de l'Égypte). Deuxièmement, le secteur privé formel est trop restreint pour créer des emplois en quantité suffisante pour la croissante force de travail (par exemple, en Égypte et au Maroc). Enfin, la réglementation du marché du travail en matière de recrutement et de licenciement a rendu ce marché rigide (voir l'exemple du Maroc).

Deux recommandations peuvent être formulées en vue de la mise en place de marchés flexibles, en mesure d'assurer une affectation de la main-d'œuvre et une utilisation des ressources humaines efficaces. Tout d'abord il convient de maintenir le cap en priorité sur la rationalisation du secteur public, dans la mesure où un gouvernement soucieux de jouer un rôle efficace dans l'économie, se concentre sur la fourniture de services publics plutôt que sur la production de biens et services. En second lieu, il est nécessaire de créer un environnement entrepreneurial favorable dans le secteur privé, de façon à encourager celui-ci à prendre une part plus active à la création d'emplois.

Cependant, vu la carence de données sur la mobilité de la main-d'œuvre dans la région, un investissement est



## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

nécessaire pour la mise en place de sources statistiques appropriées telles que des panels et des enquêtes sur la mobilité de la main-d'œuvre, qui permettraient de mieux comprendre le fonctionnement des marchés de l'emploi dans ces pays. Il existe diverses lacunes en matière d'information – en ce qui concerne premièrement le secteur informel, deuxièmement les travailleurs – que les futures recherches devraient s'efforcer de combler. Quel est le rôle joué par le secteur informel et dans quelle mesure les travailleurs émergent-ils du secteur informel? Les chefs des petites entreprises et

micro-entreprises saisissent-ils les nouvelles opportunités et s'adaptent-ils aux changements économiques? Les micro-entreprises informelles deviennent-elles formelles ou croissent-elles en dimension avec le temps? Qu'advient-il aux travailleurs suite aux mesures de restructuration et de privatisation du secteur public? Les travailleurs demeurent-ils sans emploi pendant une longue période? Les travailleurs licenciés rejoignent-ils le secteur privé? Les travailleurs ayant un niveau élevé d'éducation sont-ils plus mobiles? Le capital humain facilite-t-il la réaffectation des travailleurs?

## 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

# 4

Dans la région MENA, le chômage massif des jeunes a commencé à se muer en un grave problème au début des années 90. La création d'emplois est ainsi devenue l'une des préoccupations majeures des gouvernements. Suite à la mise en œuvre, au début des années 90, de programmes d'ajustement structurel, la tendance s'est orientée vers la privatisation, les réformes administratives et les mesures de restriction de l'embauche dans le secteur public, toutes actions entreprises dans le souci de réduire les dépenses budgétaires. Dans ce contexte, l'emploi en est venu à occuper une place de premier plan dans les agendas politiques et s'est imposé comme un thème récurrent des déclarations et discours officiels des pouvoirs publics dans la région. Des mesures fragmentaires ont tenté de remédier aux problèmes les plus urgents, mais le besoin pressant de réforme des marchés du travail n'a pas encore débouché sur l'adoption de politiques d'ensemble à l'échelon national ou régional. Le défi à relever est de mettre au

point des stratégies globales pluridisciplinaires, comportant la coordination des différents domaines d'intervention (économie, politiques sociales, éducation et formation).

En Tunisie, une phase initiale de réformes a conduit à l'élaboration de documents de politique (comme les documents de stratégie nationale) et à la mise au point de mesures actives relatives au marché du travail. D'une façon générale, la politique de l'emploi tunisienne est définie dans le cadre de plans quinquennaux de développement économique et social, établissant les objectifs et les priorités en matière d'emploi. Les deux derniers plans de développement (qui se réfèrent aux périodes 1995-2000 et 2000-05) comprenaient des mesures pour la création d'un nombre accru d'emplois, prévoyant l'investissement dans des secteurs productifs, l'adaptation des politiques d'éducation et de formation aux besoins de l'économie, l'amélioration des qualifications à tous les niveaux par le biais de



## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

programmes de formation, ainsi que la promotion d'initiatives privées et du travail indépendant à l'aide d'une politique active en faveur des petites et moyennes entreprises. Un observatoire national de l'emploi et des qualifications a également été mis en place pour collecter et analyser des données concernant l'emploi et la formation professionnelle. Une autre stratégie prévoyait de nouvelles mesures visant à développer le secteur privé, à renforcer le rôle des régions, à consolider les programmes pour l'emploi et à encourager l'emploi à l'étranger. Une croissance économique soutenue (surtout dans les secteurs des services et de l'industrie) et la mise en œuvre des programmes pour l'emploi (tout particulièrement du volet formation) ont contribué à améliorer les conditions du marché du travail. Cependant, l'emploi reste un défi en Tunisie, où le taux de chômage continue à augmenter sur un marché de l'emploi déjà précaire (Ayadi et al., 2005).

La question de l'emploi figure en bonne place sur l'agenda politique du gouvernement marocain ; les problèmes rencontrés sur le marché de l'emploi au cours des dernières décennies et en particulier le taux alarmant de chômage qui frappe les jeunes diplômés ont en effet souligné toute l'importance des enjeux liés à cette question. Le chômage des jeunes au Maroc tend à augmenter dans un contexte caractérisé par un niveau d'instruction et de qualification des travailleurs largement insuffisant, tout comme par un nombre insuffisant de postes de travail à pourvoir dans le secteur privé. Il faut par ailleurs souligner que les jeunes ne sont pas tous nécessairement employables dans le secteur privé. L'offre abondante de main-d'œuvre à bas niveau d'instruction (beaucoup de jeunes quittent l'école sans qualification et les abandons scolaires sont fréquents) et la prépondérance des emplois non qualifiés sur le marché du travail favorisent la prolifération des emplois temporaires ; le marché est ainsi caractérisé par un taux élevé de rotation des travailleurs, et les salaires mènent le jeu de l'offre et de la demande. À la fin des années 90, la pauvreté croissante et le changement de

climat politique ont incité à la mise au point d'une politique sociale plus éclairée en vue de remédier au problème du chômage. La stratégie mise en place pour améliorer les perspectives des chômeurs sans qualification prévoyait de nouveaux aménagements sur le plan organisationnel (une nouvelle législation du travail et une bourse publique de l'emploi) et des mesures actives de création d'emplois pour le secteur privé, visant à abaisser les coûts de l'emploi, à encourager la flexibilité et à promouvoir le travail indépendant (Bougroum et Ibourk, 2003). Pour les travailleurs sans qualification, le gouvernement a impliqué d'autres partenaires (agences de développement, organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement) dans le cadre d'une stratégie plus ample de lutte contre la pauvreté. Ces mesures prévoyaient le développement de programmes de travaux publics, le cofinancement de projets de développement local, et l'accès au microcrédit pour des activités générant des revenus. Il reste à voir si ces mesures ainsi que la nouvelle législation (une charte nationale de l'éducation et de la formation et une nouvelle loi sur l'emploi) parviendront à créer de meilleures opportunités pour l'emploi et déboucheront sur la coordination des interventions.

En Égypte, plusieurs trains de mesures visant à la création d'emplois ont été lancés en 1997, 1999, 2000 et, plus récemment, en décembre 2004. Ceux-ci prévoyaient des programmes nationaux pour l'emploi, des investissements dans des mégaprojets, la modernisation des services de l'emploi, le réaménagement du secteur informel et des mesures d'urgence en faveur de l'emploi. Dans le train de mesures de 2004, le tourisme, l'agriculture, la pétrochimie et les technologies de l'information et de la communication étaient désignés comme objectifs prioritaires pour les investissements en tant que secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à haute valeur ajoutée. L'ensemble de mesures prévoyait également le développement de programmes d'exportation de main-d'œuvre à destination des pays arabes et d'autres pays ainsi que des

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

programmes de formation visant à améliorer les compétences de la main-d'œuvre dans les domaines du marketing, des langues et de l'informatique. Néanmoins cette série d'objectifs ambitieux s'apparentait davantage à un chapelet de vœux pieux et n'a été jusqu'ici mise en œuvre par aucun gouvernement. Un certain nombre d'initiatives structurelles ont été prises pour contribuer à la réalisation des objectifs sur l'emploi (adoption d'une nouvelle loi sur l'emploi, institution d'un fonds national de formation et d'un conseil pour le développement des ressources humaines), mais dans la mesure où aucune disposition incitative n'était prise en faveur du secteur privé pour encourager l'investissement dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre, ces actions se sont soldées par de modestes investissements et par le développement de modèles d'investissement allant à l'encontre d'une croissance à forte intensité de main-d'œuvre (Fawzy, 2002). Plus récemment, la législation sur l'investissement et le marché financier a été revue pour améliorer le climat des investissements, et une nouvelle loi fiscale a été introduite visant à normaliser et réduire l'impôt sur les sociétés ainsi qu'à offrir une exemption d'impôt d'une durée de 10 ans pour les nouvelles zones industrielles. Cependant, aucune de ces mesures n'est liée à la création d'emplois ou au niveau de l'emploi (El Ehwany, 2004).

En Jordanie, la lutte contre le chômage et la pauvreté est considérée par le gouvernement comme un objectif hautement prioritaire. Néanmoins, les politiques de l'emploi actuelles sont de courte visée, fragmentaires, de nature essentiellement temporaire et elles ne sont pas suffisamment enracinées dans l'appareil bureaucratique (Mryyan, 2005). Des politiques restrictives à l'encontre des travailleurs étrangers ont été mises en œuvre par le gouvernement, dans la tentative d'apporter un remède partiel au chômage local. L'emploi des étrangers est réglementé, sur le plan bureaucratique, au moyen de l'octroi de permis de travail ; l'objectif actuel est de limiter ou réduire le nombre des travailleurs étrangers dans le pays et de les remplacer par des

demandeurs d'emploi jordaniens peu qualifiés. Les documents gouvernementaux indiquent l'existence d'une stratégie implicite d'exportation de la main-d'œuvre, l'émigration étant considérée comme une solution possible pour contenir l'offre surabondante de main-d'œuvre. Cette solution apparaît toutefois de moins en moins viable du fait de l'orientation des pays d'accueil vers des politiques toujours plus restrictives. Le gouvernement jordanien a récemment nommé des attachés à l'emploi dans les pays du Golfe et en Libye, dans le but de développer des possibilités de travail à l'étranger pour les Jordaniens peu ou hautement qualifiés – une mesure également adoptée par d'autres pays de la région MENA.

Au Liban, les politiques se sont concentrées, en général, sur la reprise économique et la reconstruction, au lendemain de la guerre civile. L'approche officielle à l'emploi reflète une position typiquement libérale, à savoir la conviction que le développement du secteur privé permettra de résoudre tous les problèmes économiques et sociaux, y compris celui de l'emploi. Des résultats positifs ont été, indéniablement, obtenus pour ce qui a trait à la reconstruction ; mais en dépit des dépenses importantes effectuées, les politiques n'ont pas réussi à stimuler le marché du travail, la main-d'œuvre recrutée pour les chantiers du bâtiment étant, en grande partie, non qualifiée et/ou non libanaise. La croissance du secteur de la production a subi les effets négatifs du relèvement des taux d'intérêt (généralisé par le processus de reconstruction), de la hausse des impôts indirects, et du coût élevé des services publics. Cette lente croissance a été accompagnée par une montée des taux de chômage et d'immigration. Ce nonobstant, les pouvoirs publics ne sont pas convaincus de la nécessité de prendre des mesures pour promouvoir la création d'emplois et les travailleurs migrants ne sont pas considérés comme posant un problème ou comme une main-d'œuvre concurrente de la force de travail libanaise, dans la mesure où les niveaux de qualification de l'une et de l'autre sont jugés complémentaires. En bref, au Liban, la question de l'emploi

semble avoir été mise de côté face à la gravité des problèmes politiques que doit affronter le pays.

Ce chapitre se concentre sur cinq éléments clés du fonctionnement des marchés de l'emploi dans la région MENA : les institutions du marché du travail responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politiques ; les partenaires sociaux, la législation du travail, les politiques actives du marché du travail et les systèmes de formation professionnelle.

### 4.1 LES INSTITUTIONS RESPONSABLES DE LA FORMULATION DES POLITIQUES

Dans la région MENA, la gestion du marché du travail mobilise diverses institutions publiques et s'exerce par conséquent de manière fragmentée tant au niveau de l'élaboration des politiques qu'au niveau opérationnel. Ces institutions sont de trois ordres : conseils consultatifs à haut niveau pour l'orientation des politiques ; ministères de contrôle à l'échelon national, et agences autonomes œuvrant principalement à l'échelon local. Les conseils consultatifs, généralement présidés par des fonctionnaires institutionnels et ministériels de haut rang, sont responsables de la mise en œuvre des politiques de l'emploi des gouvernements<sup>13</sup>. Une telle approche signifie cependant qu'aucun savoir indépendant n'est recherché pour instruire les changements dans les politiques gouvernementales de l'emploi. Les ministères du travail, essentiellement soutenus par des organismes publics affiliés, sont les principales institutions de contrôle des marchés du travail.

En dépit du rôle central qu'ils jouent dans la régulation des marchés du travail, les ministères du travail n'ont souvent pas de

fonctions clairement définies concernant les politiques de l'emploi et/ou n'ont pas les moyens de mettre en œuvre ces politiques. Au Liban, par exemple, le mandat du ministère du Travail ne contient aucune disposition claire lui enjoignant de développer des politiques de l'emploi ou de création d'emplois, bien qu'il soit responsable des affaires relatives à l'emploi et de la préparation, coordination et mise en œuvre des mesures pour l'emploi et des mesures sociales. En Jordanie également, des changements majeurs s'imposent au niveau du ministère du Travail, si l'on attend de lui qu'il prenne part au développement économique du pays. Le ministère, par exemple, n'a pas de responsabilités clairement définies en ce qui concerne la production d'informations relatives au marché de l'emploi, le conseil et l'orientation en matière de carrières, la formation, les restructurations de l'emploi dues aux privatisations ou encore la coordination et la gestion des programmes de retraite.

En Égypte, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Émigration est responsable – en théorie – de l'élaboration de politiques visant à l'utilisation efficace des ressources humaines, à l'emploi des personnes diplômées, au développement d'une politique de formation à l'échelon national, à la collecte de données et informations sur le marché du travail. Il semble cependant que son rôle principal soit, en fait, de faire office d'agence pour l'emploi public, et d'affecter, par l'intermédiaire de son propre service de placement, les candidats éligibles aux postes à pourvoir dans les administrations et les entreprises d'État<sup>14</sup>. En Tunisie, des changements d'ordre organisationnel ont abouti à une amélioration de la situation de l'emploi. Un décret législatif, adopté en 2002, a confié au ministère de l'Emploi et de l'Insertion professionnelle des jeunes, la mission générale d'élaborer la politique gouvernementale de l'emploi et d'évaluer les résultats de cette politique. Dans ce

<sup>13</sup> On peut citer, à titre d'exemple, le Conseil supérieur pour le développement des ressources humaines de Tunisie, un conseil consultatif qui formule des avis sur un grand nombre de questions liées aux politiques de l'emploi, de l'éducation et de la formation.

<sup>14</sup> Le plan de garantie de l'emploi (*employment guarantee scheme*) a été introduit en 1961/62 pour les diplômés universitaires. En 1964, il a été étendu aux diplômés de l'école secondaire, professionnelle comme technique.

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

cadre, le ministère est responsable de projets à plus long terme, tels que celui de faciliter l'accès des demandeurs d'emploi aux marchés national et international, de promouvoir le travail indépendant et d'améliorer l'employabilité.

Bien que des services publics de l'emploi relevant des ministères du travail existent dans presque tous les pays MENA, ils ont tendance à fonctionner comme des bourses du travail obsolètes, et qui plus est, de façon bureaucratique et sans tenir compte des réalités du marché du travail. Étant donné qu'il n'existe pas de régimes d'allocations de chômage obligeant les demandeurs d'emploi à s'inscrire, et vu que l'accès à l'emploi est régi principalement par des réseaux de contacts sociaux, le seul moyen d'attirer les demandeurs d'emploi est de leur offrir des services de l'emploi efficaces, répondant réellement à leurs besoins. L'existence de services publics de l'emploi efficaces réduirait le risque d'exclusion des demandeurs socialement défavorisés, ne bénéficiant pas de contacts personnels ; elle contrebalancerait l'influence des réseaux sociaux dans le secteur privé et elle permettrait aux entreprises d'élargir leur base de recrutement (Bougroum et Ibourk, 2003). Cependant, la mise en place de telles agences n'entraînera les résultats escomptés que si des liens effectifs sont instaurés avec le secteur privé et si les besoins de celui-ci trouvent une réponse appropriée.

Bien que la Jordanie dispose d'un réseau décentralisé très étendu de 22 bourses du travail, celui-ci ne répond pas de façon adéquate à la demande de services de l'emploi qui s'avèrent grandement nécessaires. Les bureaux ne sont pas équipés de façon adéquate, les procédures sont obsolètes, les démarches routinières ignorent les plus rudimentaires technologies de l'information et de la communication, et le personnel est peu qualifié. Près de 90% des demandeurs d'emploi n'ont jamais recouru à des agences pour l'emploi ou à des services de

conseil<sup>15</sup>. L'Égypte dispose de 360 bureaux de placement relevant de l'État, qui enregistrent les demandes d'emploi et recherchent les offres correspondantes dans tout le pays. Ces bureaux manquent toutefois d'efficacité – pour ce qui est des infrastructures, des compétences du personnel comme des systèmes d'information – et ne sont pas en mesure de répondre activement aux besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs, qui se montrent par conséquent très réticents à recourir à leurs services. De plus, les services de conseil sont pratiquement inexistantes.

Au Liban, l'Agence nationale pour l'emploi (dont les bureaux et les archives ont été détruits pendant la guerre civile) a rouvert ses portes en 1995, mais elle tarde à reprendre réellement ses fonctions. Jusqu'à une date récente, elle ne disposait que d'un seul bureau central, basé à Beyrouth. Dans la période allant de 1998 à 2005, l'agence a reçu approximativement 1 370 demandes d'emploi par an pour un nombre d'offres annuel se situant autour de 450. Quelque 210 demandeurs d'emploi ont accédé chaque année au marché du travail par son intermédiaire, ce qui signifie qu'elle a contribué au recrutement de 15% seulement des candidats à l'emploi. Face aux 35 000 nouveaux arrivants qui, selon les estimations, affluent chaque année sur le marché de l'emploi et aux quelque 150 000 sans-emploi que compte le Liban, ces performances apparaissent comme une goutte d'eau dans l'océan.

L'insignifiance du rôle joué par l'Agence nationale pour l'emploi s'explique par l'exiguïté des ressources humaines et financières affectées. Alors que le projet initial de cette institution prévoyait un effectif de 107 personnes, elle fonctionne actuellement avec 38 personnes.

Au Maroc, le cadre institutionnel des services publics de l'emploi a récemment été amélioré. De nouveaux organismes ont été créés pour prendre en charge certaines fonctions spécifiques ; par exemple, une nouvelle unité affiliée –

---

15 Selon Mryyan (2005), 63% des demandeurs d'emploi en Jordanie effectuent des visites directes aux entreprises, 13% sont attentifs aux annonces publicitaires pour l'emploi dans les médias, 12% recourent à des contacts personnels ou familiaux, et près de 6% attendent l'annonce d'une vacance de poste dans l'administration publique.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

l'ANAPEC (l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences) – est responsable des programmes visant à mettre en relation les demandeurs d'emploi et les employeurs, et s'attache à favoriser l'intégration et la création d'emplois. Comme le Maroc, la Tunisie a réorganisé et considérablement amélioré ses services de l'emploi, à telle enseigne que d'aucuns les considèrent comme un modèle pour la région. L'ANETI (l'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant)<sup>16</sup>, qui a pour mission la mise en œuvre des politiques gouvernementales de l'emploi et la promotion de l'emploi, dispose d'un réseau de 67 antennes qui, à leur tour, disposent d'implantations locales – constituant ensemble un pool pour l'emploi. Ces antennes et sous-antennes fournissent des programmes de formation et offrent des services aux entreprises, aux demandeurs d'emploi et aux jeunes investisseurs, avec l'objectif de donner une impulsion au marché du travail dans différents secteurs de l'économie.

À quelques exceptions près, les ministères et les agences publiques pour l'emploi jouent un rôle marginal sur les marchés du travail dans la région MENA, dans une large mesure parce qu'ils manquent de personnel, d'infrastructures et de systèmes d'informations adéquats, qu'ils ne disposent que de ressources financières limitées à investir dans ces services et doivent subir des interférences et des pressions provenant d'instances supérieures, et enfin parce qu'ils ont un personnel insuffisamment formé (dans certains cas, ce problème est encore aggravé par la présence d'un excédent de main-d'œuvre)<sup>17</sup>. Du réservoir de ressources humaines disponibles il est souvent difficile d'extraire des candidats ayant les qualifications appropriées et ce déséquilibre entre quantité et qualité est, dans une certaine mesure, accentué par le

fait que le recrutement est souvent une question politique<sup>18</sup>. Il s'agit là d'un problème commun à la fonction publique de bien des pays MENA. Qui plus est, dans les mandats des ministères et des agences pour l'emploi, l'accent n'est pas suffisamment mis sur le développement de politiques de l'emploi, encore que certains changements d'ordre organisationnel, introduits récemment, aient amélioré quelque peu la situation ; par exemple, un certain nombre de comités et de commissions mixtes ont été mis en place, dans lesquels toutes les parties intéressées, y compris les partenaires sociaux, sont représentées. L'interaction reste toutefois largement limitée à la participation officielle aux réunions et les comités consultatifs ou de coordination ne sont pas toujours opérationnels. Ainsi, ces organes ne sont pas encore en mesure de participer à la formulation des politiques ou d'assumer la responsabilité de mesures visant à remédier aux problèmes de l'emploi. Enfin il faut souligner que ces commissions tendent à conduire leurs travaux isolément.

En-dehors des ministères et des organismes qui s'y rattachent, le fonctionnement du marché du travail est directement influencé par les actions entreprises par d'autres services ministériels et organismes publics chargés des politiques macroéconomiques (budgétaires, fiscales et monétaires), des politiques sectorielles (plans de développement, plans pour l'industrie, l'agriculture, le commerce, le tourisme, etc.), et des politiques sociales (éducation, aménagement du territoire, assistance sociale et programmes de solidarité). Cependant, les ministères ont peu de possibilités de contrôler ou de coordonner ces politiques. Reflétant le rôle important joué par le secteur public dans l'économie, les organismes de recrutement publics exercent, en règle générale, une influence plus prononcée

<sup>16</sup> L'ANETI, un organisme public à caractère industriel et commercial, a été créée par la loi n° 11-93 du 17 février 1993.

<sup>17</sup> Un fonctionnaire marocain, interviewé, a déclaré qu'il était en mesure de faire fonctionner son service avec seulement 25-30% de ses effectifs. Il a également affirmé qu'il passait un temps infini à régler des problèmes organisationnels causés par la présence d'un personnel trop nombreux.

<sup>18</sup> Le recrutement public, qui était considéré comme un moyen de combattre le chômage des diplômés universitaires, est traditionnellement effectué sur la base d'un diplôme. Par conséquent, la plupart des employés n'ont pas les compétences et les qualifications requises pour travailler dans ces institutions.



## 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

que les autres agences pour l'emploi. Le recrutement public se base traditionnellement sur les diplômés ; la procédure de compétition ouverte pour l'obtention d'un emploi public n'est pas toujours transparente, dans la mesure où le recours aux réseaux de contacts et au clientélisme est fréquent. Bien que les salaires aient diminué dans le secteur public, en termes aussi bien nominaux que réels, les emplois publics continuent d'attirer un grand nombre de jeunes (et surtout de jeunes femmes), en raison des meilleures conditions de travail et des gros avantages en matière de sécurité sociale qu'ils offrent.

En Jordanie, un service central de recrutement public, directement rattaché au premier ministre, est chargé d'embaucher le personnel de tous les offices et organismes publics. Le système de recrutement public est hautement réglementé et son but déclaré est d'améliorer l'efficacité et les performances du secteur public, en appliquant les principes de justice, d'égalité et de transparence. Malgré la tendance à la baisse accusée par l'emploi public, cet organisme de recrutement joue encore un rôle fondamental sur le marché du travail. Au cours des 11 dernières années, il a enregistré une augmentation de plus de 100% des demandes d'emploi (qui sont passées de 77 625 en 1992 à 168 133 en 2003), fort probablement en raison de la stabilité, de la sécurité et de l'horaire de travail plus court qu'offre la fonction publique. L'Égypte pratique, depuis 1963, une politique visant à garantir un emploi dans la fonction publique aux diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur, par le biais d'un système de placement centralisé qui affecte directement les candidats aux postes à pourvoir dans les entreprises publiques et les administrations. L'accumulation d'une main-d'œuvre excédentaire dans le secteur public a conduit, à partir du milieu des années 80, à une limitation des recrutements et, vu que les délais d'attente pour les postes gouvernementaux ont commencé à s'allonger (dans certains cas, ils atteignent 10 ans), le rôle de l'emploi public a vu son importance décroître.

### 4.2 LES PARTENAIRES SOCIAUX

L'implication active et le partage des coûts, par le biais de partenariats tripartites, sont un instrument important de mise en œuvre et de financement des politiques relatives aux marchés du travail. L'existence d'un dialogue social effectif et d'organisations d'employeurs et de travailleurs puissantes, contribue à améliorer les conditions et le fonctionnement des marchés du travail. Presque tous les pays MENA ont des dispositifs juridiques assurant la protection des syndicats et des droits de négociation collective des partenaires sociaux. Les employeurs et les confédérations de syndicats sont représentés dans les commissions et comités nationaux, mais leurs rapports avec le gouvernement tendent à se limiter purement et simplement à une participation officielle aux réunions. Cette situation est due principalement à la faiblesse, tant du secteur privé que des syndicats, et à la nature paternaliste des rapports que l'État entretient avec ses partenaires sociaux. Les taux d'adhésion aux syndicats tendent à être faibles en raison de l'étroitesse de la base industrielle, des dimensions limitées du secteur privé et de la prédominance des secteurs de l'agriculture et du petit commerce. La plupart des syndicats sont implantés dans les entreprises du secteur public où les réglementations du travail sont traditionnellement appliquées. Ceci n'a rien de surprenant vu que presque toutes les industries ont été, à l'origine, créées et contrôlées par l'État. Les employeurs sont plus puissants là où existent de grandes entreprises privées (au Liban et en Tunisie). Dans d'autres cas, les syndicats sont susceptibles d'avoir des liens organiques avec les partis politiques ou les gouvernements et peuvent ainsi influencer leurs politiques (au Maroc). Mais même lorsque la possibilité existe de jouer un rôle plus important sur les marchés de l'emploi, les capacités institutionnelles des partenaires sociaux sont souvent trop faibles pour influencer les politiques. L'impact des partenaires sociaux sur les politiques relatives au marché de l'emploi semble donc minime.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

En Égypte, les syndicats sont concentrés dans la fonction publique et les entreprises d'État, et leur présence est des plus réduites dans le secteur privé et dans les nouvelles branches de l'économie. Bien qu'on ne dispose d'aucune information ou statistique officielle sur les adhésions aux syndicats, Amer (2005) estime que le nombre des affiliés représente 20% de la force de travail formelle (soit environ 4,5 millions de travailleurs). Ces chiffres ne sont pas représentatifs dans la mesure où la plupart des travailleurs employés dans le secteur public sont automatiquement inscrits aux syndicats. De Gobbi et Nesporova (2005) avancent, pour leur part, le chiffre de 25% pour le taux d'inscrits dans le secteur privé. Dans ce secteur, les syndicats sont structurés suivant une hiérarchie centralisée au sommet de laquelle on trouve la Fédération générale des syndicats (GTUF), qui regroupe 23 syndicats sectoriels. Chaque secteur de l'économie est, en règle générale, représenté par un seul syndicat, et les 23 syndicats se répartissent entre 1 751 comités. Ces syndicats sont représentés au Conseil national des salaires et au Conseil suprême pour le développement des ressources humaines. Il existe des liens étroits entre la direction syndicale et le gouvernement, mais les rapports tendent à être de type paternaliste. Les syndicats égyptiens ont été très actifs lors de la mise en œuvre des programmes de privatisation du gouvernement et ont joué un rôle important dans les négociations concernant le personnel en surnombre (trains de mesures pour la mise à la retraite anticipée, indemnités forfaitaires, programmes de reconversion, etc.). Cependant, les syndicats ne peuvent pas participer directement aux négociations avec la direction d'établissements de moins de 50 salariés ; de telles dispositions représentent une grave limitation, du fait que la plupart des entreprises sont de petite taille. Les plus grosses organisations d'employeurs sont : la Fédération des industries égyptiennes, l'Association égyptienne des chefs d'entreprise et l'Association égyptienne des exportateurs. Les employeurs égyptiens sont habiles à former des groupes de pression politique puissants.

En Jordanie, les partenaires sociaux ont une organisation extrêmement éclatée : les associations d'employeurs sont fragmentées aux niveaux sectoriel et régional, les syndicats sont répartis sur une base sectorielle et ont pour adhérents des salariés aussi bien du secteur privé que public. Les syndicats ont une représentation tripartite à la direction de la Société de formation professionnelle, du Conseil national de la sécurité sociale et de la Commission du droit du travail. Mais leur impact sur le marché du travail jordanien est considéré comme négligeable (Mryyan, 2005). Bien que les dirigeants de ces organisations soient quelquefois consultés par le ministère du Travail, ils ne disposent pas, toutefois, des infrastructures nécessaires sur le plan organisationnel, juridique et informatique pour pouvoir contribuer efficacement aux décisions. En contraste avec l'inefficacité des syndicats, les associations professionnelles (avocats, ingénieurs, médecins, dentistes, journalistes, commissaires aux comptes, etc.) prennent une part plus active – au-delà de la protection des intérêts de leurs membres – à l'orientation des décisions politiques ; ce comportement s'explique par la plus grande sophistication des membres de ces associations et par leur niveau d'éducation plus élevé (Al Khouri, 2005). Cette conscience politique plus aiguë a souvent amené ces organisations à entrer en conflit direct avec le gouvernement.

Selon Issa (2005), au Liban en 1996, seulement 7% des travailleurs éligibles étaient membres de la CGTL (Confédération générale des travailleurs du Liban). Une étude similaire, entreprise en 2000, évalue le taux d'adhésion à 5,7%. En 2000, les membres étaient répartis comme suit : 4,6% dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, 22,8% dans l'industrie et le bâtiment, et 72,6% dans le secteur des services. Ces chiffres illustrent bien la répartition réelle de l'emploi entre les différents secteurs économiques. Si on dénombre actuellement au Liban près de 500 syndicats, rattachés à 42 confédérations, la plupart de ces organisations n'existent que de nom. Ces syndicats sont pour une bonne part sectoriels ; suivent, par ordre d'importance décroissante, les syndicats professionnels



#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

et, pour finir, les syndicats implantés dans des entreprises. Cette multiplicité reflète amplement les divisions politiques, idéologiques et sectaires qui règnent au Liban. Un tel foisonnement de petits syndicats rend plus ténue la possibilité que le mouvement agisse comme un groupe de pression en faveur d'une meilleure gestion du marché de l'emploi. En outre, la structure interne des syndicats n'est pas favorable à un processus démocratique garantissant une prise en compte appropriée des exigences de leurs membres.

Les employeurs libanais sont organisés suivant des critères géographiques et sectoriels. La confédération la plus importante couvre Beyrouth et ses environs, où se concentre plus de 70% de l'activité économique du pays. Parmi les confédérations principales figurent celles des commerçants, des industriels, des banquiers, des propriétaires d'hôtels, de restaurants, de boîtes de nuit et d'écoles privées. Contrairement à la situation observée pour les syndicats, il n'existe pas de formes multiples de représentation dans chaque secteur et le taux d'adhésion est élevé. De meilleures ressources financières et une main-d'œuvre plus qualifiée ont permis à ces confédérations – et surtout à la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Beyrouth – de participer aux décisions politiques. Les conventions collectives en matière d'emploi ne sont pas une forme courante d'organisation des relations industrielles, en raison de la faiblesse des syndicats d'une part, et du refus des employeurs d'accepter cette formule qu'ils perçoivent comme une menace au pouvoir absolu qu'ils détiennent, d'autre part. Néanmoins, les syndicats et les associations d'entreprises s'accordent pour déplorer l'absence d'un dialogue social avec le gouvernement et pour qualifier le cadre juridique soit de dysfonctionnel soit de non démocratique, la décision suprême revenant invariablement aux pouvoirs publics. Dans les rares cas où une discussion effective s'avère possible, c'est l'esprit de coopération qui fait défaut, en raison des divisions politiques et religieuses.

La Tunisie est caractérisée par un nombre réduit de partenaires sociaux. Un seul syndicat – l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT) – représente les travailleurs et deux associations – l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) et l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP) – représentent les employeurs du secteur privé. L'UGTT se fait l'interprète de tous les travailleurs tunisiens ; elle rassemble aussi bien des ouvriers que des employés de bureau ou encore des travailleurs retraités. Le nombre de ses adhérents représente plus de 30% de la population active et 60% d'entre eux appartiennent au secteur public. L'UGTT regroupe 7 000 syndicats, 23 unions régionales et 20 fédérations. Le fait de représenter tous les travailleurs tunisiens amène l'UGTT à prendre position sur les questions politiques, sociales et économiques, les plans de développement, la législation du travail et les réformes du régime d'assurance santé. L'UGTT conduit également des négociations pour le compte des travailleurs et prend part aux organes consultatifs du gouvernement (Conseil supérieur du pacte national, Conseil économique et social, et Conseil supérieur du plan et de la promotion nationale). Cependant, l'UGTT ne joue plus aucun rôle significatif dans les procédures de révision des salaires et n'a participé que marginalement aux processus de privatisation et de libéralisation du commerce qui ont aggravé la précarité de la situation du marché du travail. Son rôle se résume, dans une large mesure, à organiser des rencontres et à participer à un petit nombre de commissions et de conseils à l'échelon national, sans avoir réellement son mot à dire dans les décisions qui concernent l'emploi.

L'UTICA, qui est organisée sur une base sectorielle et régionale, consiste en 16 fédérations professionnelles et 24 syndicats régionaux représentant l'industrie, le commerce et l'artisanat. Elle défend essentiellement les intérêts des grandes entreprises face à l'État et n'est que de peu d'utilité pour les titulaires des petits métiers et commerces, les artisans et les PME. L'UTAP est une union d'employeurs qui regroupe 995 associations représentant les

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

travailleurs des filières de l'agriculture et de la pêche. Bien qu'elle participe à des comités nationaux (représentant, dans une plus ou moins grande mesure, le secteur de l'agriculture) et qu'elle soit un partenaire signataire du pacte national, son impact sur les politiques sociales est minime.

Au Maroc, une nouvelle législation du travail a institutionnalisé le dialogue social en prévoyant la présence obligatoire de délégués syndicaux dans les entreprises de 10 salariés et plus. Vu l'ampleur du secteur informel et l'absence de données fiables, il n'est pas possible d'estimer de façon précise le taux de syndicalisation du pays. Selon Bougroum, seulement quatre syndicats, principalement implantés dans les entreprises du secteur public, sont officiellement associés aux négociations collectives<sup>19</sup>, à savoir : l'Union marocaine du travail (UMT), l'Union générale des travailleurs au Maroc (UGTM), la Confédération démocratique du travail (CDT) et l'Union des syndicats démocratiques (USD). Si l'on exclut le secteur public, très peu de syndicats peuvent revendiquer un statut national. On dénombre au total 21 syndicats, qui ont, en majorité, une implantation sectorielle ou régionale. De surcroît, du fait de l'existence de liens organiques avec les partis politiques, les syndicats sont politiquement alignés. Au Maroc, les employeurs sont regroupés en 27 fédérations sectorielles et huit unions régionales, coiffées par la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). Ses 2 000 membres sont les entreprises les plus grandes et les mieux structurées, mais le nombre total des entreprises industrielles au Maroc dépasse les 60 000. Le concept de dialogue social est devenu un leitmotiv dans les discours officiels mais seul un dialogue symbolique a lieu au niveau central entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats les plus importants. L'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'emploi concerne en priorité les employeurs qui participent à l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC).

À l'échelon local, les partenaires sont, pour la plupart, en conflit les uns avec les autres, du fait de l'absence d'une culture de la négociation dans la majorité des entreprises. Le rôle joué par les inspecteurs du travail dans la résolution des conflits est toutefois important ; ils parviennent à résoudre plus de 70% des conflits collectifs et apportent une solution à 50% des plaintes liées aux conflits individuels.

Il ressort des sources précédemment citées que les membres des syndicats ne seraient qu'une minorité de personnes soucieuses de sortir du lot et de s'assurer de meilleures conditions par rapport à la grande masse des travailleurs. La plupart des membres des syndicats sont considérés, dans leur contexte national, comme des travailleurs privilégiés, dans la mesure où ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé formel. Le risque que ne soient représentés que les intérêts des travailleurs les plus avantagés est considérable vu qu'il porte à l'exclusion de quantités de travailleurs dont les conditions d'emploi plus éprouvantes n'auront pas été prises en compte. L'existence d'un taux plus élevé de syndicalisation dans le secteur public peut également avoir des répercussions négatives sur les réformes du secteur public et sur l'emploi public (Agenor et al., 2004). Les mêmes considérations peuvent, en général, s'appliquer à la représentation des employeurs. Les associations d'employeurs tendent à représenter les intérêts des plus grandes entreprises et à ignorer ceux de la plupart des petites entreprises et micro-entreprises qui sont nombreuses dans la région. Cette faiblesse institutionnelle des partenaires sociaux rend difficile tout dialogue social effectif. De plus, les relations entre gouvernements et partenaires sociaux sont, le plus souvent, entachées de paternalisme, et les études portant sur la nature du dialogue social révèlent une attitude similaire des employeurs à l'égard des salariés dans les entreprises (De Gobbi et Nesporova, 2005). En ce qui concerne l'Égypte, par exemple, les données recueillies indiquent

<sup>19</sup> Récemment, le gouvernement a engagé des consultations informelles avec un cinquième syndicat – l'Union nationale du travail du Maroc (UNTM) – lié au nouveau parti islamiste PJD (Parti de la justice et du développement).

## 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

que les travailleurs sont traités comme des membres de la famille (ce qui rend les licenciements difficiles) et que seulement 5% des entreprises interviewées ont des salariés syndicalisés. Les organisations de travailleurs indépendants sont clairement perçues comme non nécessaires et indésirables, et les dirigeants se targuent d'être capables de régler personnellement les différends. Par conséquent, le climat paternaliste au travail et le faible taux de syndicalisation constituent de sérieux obstacles au dialogue social dans les entreprises.

### 4.3 LA LÉGISLATION DU TRAVAIL

Selon une définition très large, la législation du travail comprend toutes les dispositions légales réglementant le travail et les droits et responsabilités des travailleurs et des employeurs. Dans cette section, toutefois, l'accent est mis sur le droit du travail, la réglementation des salaires minimaux et le régime de sécurité sociale (l'assurance chômage en particulier). Bien qu'en phases initiales de développement, les dispositions juridiques qui gouvernent le travail dans les pays MENA reflètent, en règle générale, les tendances relevées au niveau mondial. Les pays de cette région ont une législation du travail qui a été récemment modifiée pour répondre aux nouvelles nécessités du développement économique. Dans la plupart des cas, la législation du travail exclut de son champ d'application un bon nombre de catégories de travailleurs (agricoles, domestiques ou familiaux, etc.) et les entreprises employant moins de cinq personnes. En outre, l'emploi à temps partiel et d'autres aménagements atypiques du travail sont bien moins fréquents dans la région MENA. L'application de la loi pose par ailleurs un sérieux problème dans ces pays, vu l'ampleur de l'économie informelle. En effet, la majorité des travailleurs se trouvant hors du champ d'application de la loi, toute évaluation de la structure du droit du travail ne présente qu'une valeur et une portée limitées.

Des modifications ont été récemment introduites dans la législation du travail en Égypte (2003), en Tunisie (1994 et 1996), et en Jordanie (1996) afin d'en assouplir certaines clauses intéressant les employeurs, en particulier en ce qui concerne le recrutement et le licenciement. Le résultat est que la restructuration des sociétés figure à présent comme une cause légitime de licenciement des salariés dans la plupart des pays MENA. Même dans ces conditions, le licenciement représente un coût élevé pour les employeurs en raison de la lenteur des procédures bureaucratiques, du montant élevé des indemnités et de la partialité des décisions de la justice du travail. En particulier, les indemnités de licenciement sont largement utilisées comme une assurance contre le chômage, vu qu'il n'existe pas de régime d'assurance sociale. La majorité des experts de la région s'accordent pour dénoncer la rigidité encore excessivement élevée des règles d'embauche et de licenciement, qui n'assurent, au reste, la protection que d'un petit groupe de travailleurs à temps plein, vu l'ampleur du secteur informel. De plus, la mise en application des lois étant laxiste, la flexibilité du marché du travail est assurée par le biais du non-respect de la législation et de la limitation des droits des travailleurs, et la législation du travail, qui est censée protéger les travailleurs, a l'effet contraire de les mettre dans une situation précaire.

En Égypte, après 10 ans de dures négociations, une nouvelle législation du travail introduisant davantage de flexibilité dans le recrutement et le licenciement, a été adoptée en 2003<sup>20</sup>. Ainsi le renouvellement d'un contrat à durée déterminée ne comporte plus sa transformation en un contrat à durée indéterminée ; les licenciements sont facilités et il est plus aisé de licencier pour cause réelle et sérieuse ; les ruptures de contrat pour restructuration économique sont autorisées sous réserves, et la rupture d'un contrat par un employeur, sans motif valable, donne droit à une indemnité au

<sup>20</sup> La nouvelle loi s'applique aux entreprises publiques mais pas aux fonctionnaires, aux travailleurs domestiques ou aux travailleurs familiaux.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

profit du salarié<sup>21</sup>. Un fonds national de formation (financé par des ressources gouvernementales, par 1% des bénéfices nets des entreprises et par d'autres donations) a été constitué pour financer la création, le développement et la modernisation de centres et de programmes de formation répondant aux nécessités du marché du travail. Enfin le droit de faire grève pacifiquement est reconnu aux travailleurs<sup>22</sup>.

Étant donné que la nouvelle législation du travail ne s'applique qu'aux nouveaux contrats de travail, on peut s'attendre à ce que ses effets sur le marché du travail soient limités. Qui plus est, les nouvelles dispositions législatives ne mentionnent pas la possibilité d'autres contrats que les contrats fixes, ignorant par exemple ceux qui régissent le travail à temps partiel ou les emplois pour le compte des agences de travail temporaire. Cependant, ces mesures peuvent avoir des effets positifs sur les entreprises étrangères qui ont pu se montrer réticentes à investir en Égypte, dans le passé. Elles devraient également présenter un intérêt pour les entreprises privées ayant une part importante de leurs effectifs protégés par des contrats légaux. Malgré l'adoption de ces dispositions, une grande disparité demeure entre le secteur privé et le secteur public pour ce qui est de l'application des clauses concernant les contrats, la fixation des salaires, la sécurité sociale, etc. Les employeurs du secteur privé tendent soit à embaucher les travailleurs sans contrat soit à obliger les nouvelles recrues à signer, avant leur engagement, une lettre de démission non datée – pratiques qui montrent bien que la réglementation des licenciements illégaux est encore perçue comme une réelle menace. Selon De Gobbi et Nesporova (2005), la moitié de l'ensemble des travailleurs n'ont pas de contrat de travail et un nombre encore plus restreint d'entre eux sont couverts par la sécurité sociale.

En outre, pour les salariés munis d'un contrat, il arrive souvent que les entreprises déclarent un salaire inférieur à celui effectivement versé de façon à alléger le poids des cotisations sociales correspondantes.

Des amendements au code du travail tunisien ont introduit, en 1994 et en 1996, des dispositions spécifiques pour les contrats à durée aussi bien déterminée qu'indéterminée, ainsi que la notion de travail à temps partiel. L'employeur qui souhaite licencier un salarié doit indiquer les raisons du licenciement dans une lettre de préavis. Les licenciements sans cause réelle ni sérieuse et les renvois qui ne respectent pas les procédures légales sont jugés abusifs. Bien qu'il soit admis, le licenciement pour motifs économiques ou technologiques est complexe et est assorti d'une panoplie de mesures de protection au niveau salarial, ainsi que de conditions et procédures administratives à respecter. Les licenciements sont par conséquent des démarches à la fois bureaucratiques et coûteuses. Le code du travail demeure ainsi excessivement protecteur à l'égard des salariés (Banque mondiale, 2003).

Selon Chemingui (2005), le nouveau code du travail ne facilite pas l'adaptation et la restructuration des entreprises tunisiennes, qui leur permettraient de relever les défis lancés par la libéralisation du commerce. La rigidité du cadre législatif a produit deux effets majeurs en Tunisie : en premier lieu, les entreprises sont de plus en plus réticentes à licencier leurs salariés, par souci d'éviter des complications administratives ; en second lieu, elles préfèrent négocier directement avec ceux-ci les accords de licenciement, sans impliquer les commissions de contrôle. Ainsi, un grand nombre d'entreprises privées évitent de signer des contrats avec leurs employés pour éviter d'affronter les coûts de licenciement, et aussi pour échapper à la

<sup>21</sup> Les employeurs peuvent rompre un contrat ou modifier un contrat à durée indéterminée pour des motifs économiques, sous réserve de l'approbation d'une commission de suspension, d'un préavis donné en bonne et due forme aux travailleurs concernés et du versement d'une indemnité de licenciement équivalant à un mois de salaire par année de service pendant les cinq premières années de service et à un mois et demi de salaire pour chaque année supplémentaire. L'interruption d'un contrat sans motif valable comporte une indemnisation dont le montant est déterminé par une commission judiciaire et équivaut au minimum à deux mois de salaire par année de service.

<sup>22</sup> Le droit de grève avait été aboli en vertu d'une législation d'urgence adoptée à la suite de l'assassinat du président Sadat en 1981.

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

contrainte des charges sociales. De leur côté, les travailleurs acceptent l'emploi sans contrat qu'on leur propose pour trois raisons majeures : tout d'abord, pour éviter de verser les cotisations sociales qui représentent pour eux une part considérable du salaire déjà maigre qu'ils perçoivent ; ensuite, parce qu'ils n'ont pas l'impression qu'ils bénéficieront réellement du régime de santé et de retraite ; et enfin parce qu'ils sont assurés de jouir d'une plus grande mobilité dans leur quête de meilleures conditions de travail.

En Jordanie, la législation du travail a beau être considérée comme très complète et efficacement mise en application dans le secteur formel, elle n'en est pas moins hautement inflexible. Certaines questions demeurent problématiques, comme l'embauche et le licenciement, la répartition des heures de travail sur la journée ou la semaine, le harcèlement sexuel et les congés officiels. Selon Mryyan (2005), l'inflexibilité de la procédure de licenciement restreint le pouvoir des employeurs de se défaire des travailleurs irresponsables. Les juridictions du travail tendent, en effet, à favoriser les travailleurs par rapport aux employeurs, et dans la plupart des cas, elles condamnent ces derniers à verser des indemnités financières aux salariés licenciés.

Au Liban également, les restrictions qui pèsent sur la liberté de licenciement ont été critiquées par les employeurs, qui les jugent trop onéreuses ; leur contestation porte en particulier sur la définition du licenciement injuste. Une étude relative au climat d'investissement au Liban classe le pays en troisième position dans la région pour la rigidité des mesures de protection de l'emploi (Issa, 2005). Il est très courant que les entreprises évitent de déclarer leur personnel libanais ou étranger, tout comme les salaires réels et autres revenus de leurs employés. D'autres pratiques sont également monnaie courante : les heures supplémentaires et les licenciements illégaux, les infractions liées à l'environnement et à la sécurité du travail, l'inégalité de salaires entre hommes et femmes ou encore l'emploi de mineurs dans des activités inappropriées.

Au Maroc, après des années de discussion entre employeurs et syndicats, la première loi du travail a été adoptée en 2003 (Loi 65-99). Cette loi reconnaît le principe du travail temporaire au nom de la flexibilité mais les mécanismes d'application prévus n'ont pas encore été mis en place par les pouvoirs publics. Dans des circonstances économiques difficiles, une entreprise peut réduire temporairement ses effectifs jusqu'à 50%, pendant une période de deux mois et, avec l'accord des représentants du personnel, pendant une période maximale de quatre mois. Les entreprises qui rencontrent des difficultés peuvent aussi demander l'autorisation de licencier des salariés pour motif économique (les demandes sont examinées par l'inspection du travail et discutées par une commission provinciale présidée par le gouverneur de la province). Les entreprises peuvent recruter un travailleur sur la base d'un contrat non renouvelable pour une certaine période (six mois maximum), mais si elles décident de garder le salarié au terme d'un contrat à durée déterminée, le contrat est automatiquement transformé en contrat à durée indéterminée ; une telle mesure peut représenter une sérieuse entrave à la flexibilité. Enfin, les entreprises de moins de cinq salariés sont exclues de la nouvelle loi (dans le souci d'éviter de les voir sombrer dans l'économie souterraine ou, en d'autres termes, dans le secteur informel). Il faudra bien des années pour évaluer les effets réels de la nouvelle loi et de son application au Maroc.

Les lois du travail ne sont pas les seuls instruments de régulation des marchés de l'emploi. La réglementation des salaires minimaux, des impôts sur le travail et des cotisations sociales a elle aussi un impact important sur l'emploi. Des mécanismes officiels de fixation des salaires minimaux dans le secteur privé existent dans les cinq pays considérés dans le cadre de cette étude. Ce niveau minimum est considéré comme excessivement bas par la majorité des experts, et cependant il existe des travailleurs qui acceptent un salaire encore inférieur dans tous les pays MENA. En Égypte, une forte compression des salaires a eu lieu dans le courant de la dernière décennie et le salaire minimum est considéré comme extrêmement bas, même pour un niveau de vie de subsistance



## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

(environ 100 livres égyptiennes par mois). Ce nonobstant, la plupart des employeurs n'appliquent pas les augmentations de salaire annuelles prescrites par la législation du travail. Au Liban, le salaire mensuel minimal a été fixé à 300 000 livres libanaises (l'équivalent de 200 dollars américains) en 1996, mais il ne reflète pas la réalité du coût de la vie de base<sup>23</sup>. Cependant, un grand nombre de travailleurs étrangers du secteur informel acceptent un salaire inférieur au salaire minimum, ce qui incite les employeurs à embaucher un nombre accru d'étrangers non déclarés, surtout dans les secteurs où l'offre de main-d'œuvre non spécialisée est excédentaire.

Au Maroc, les employeurs estiment que le salaire minimum légal est trop élevé et accroît le manque de compétitivité des entreprises, mais c'est là un argument de pure forme car, pour beaucoup, le vrai problème est constitué par la faible productivité de la main-d'œuvre. Selon Bougroum (2005), la compétitivité peut être renforcée grâce à une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre – par exemple, en améliorant les conditions de travail ou en formant les travailleurs. En Tunisie, selon certains, le salaire minimum garanti a des répercussions particulières sur l'emploi dans les secteurs exposés à la concurrence internationale (surtout les secteurs manufacturiers comme le textile, l'habillement et l'électromécanique). Dans ces secteurs, un relèvement du salaire minimum à un niveau supérieur à celui de la productivité affecte négativement la compétitivité internationale des produits tunisiens. La création d'emplois est, elle aussi, affectée par d'autres facteurs que ceux qui sont liés au marché du travail, tels que les coûts élevés de production (taux d'intérêt, énergie, transports et communications), l'impôt élevé sur les sociétés et sur le travail ainsi que les cotisations de la sécurité sociale.

L'absence de sécurité sociale pour une part considérable de la population est commune à tous les pays de la région. Les régimes de sécurité sociale sont basés sur des mécanismes d'assurance et la couverture sociale est faible (en moyenne 50% de la population est couverte)<sup>24</sup>. La fragmentation du système (entre les fonctionnaires, les travailleurs du secteur privé, les travailleurs indépendants, les militaires, etc.) pose un grave problème car elle restreint la mobilité au sein d'un même secteur et d'un secteur à l'autre, accroît les coûts administratifs et génère des inégalités de traitement entre les différentes catégories de travailleurs. La plupart des bénéficiaires n'ont aucune protection contre les risques traditionnels (comme le chômage, la maladie ou la vieillesse). Le Liban offre l'exemple d'un pays doté d'un régime de sécurité sociale se situant nettement au-dessous des standards des systèmes modernes. Le système présente une grande variété de modalités d'adhésion, de régimes de cotisations et de catégories de membres ainsi que de niveaux de couverture, le résultat étant qu'une bonne partie de la force de travail, et par conséquent, de la population, demeure sans protection sociale. Certains risques sociaux ne sont que partiellement, voire pas du tout, pris en charge ; dans le cas de l'assurance santé, par exemple, seulement 47% des travailleurs sont couverts. Les régimes d'assurance pour les travailleurs du secteur gouvernemental sont nombreux, et les prestations offertes, comme les niveaux de couverture, sont variés. Par contre, seulement 14% des travailleurs indépendants bénéficient d'allocations de santé, de famille et de retraite.

Bien que l'assurance chômage ait été récemment introduite en Égypte par une loi (comme en Algérie), ses bénéficiaires en sont virtuellement inexistantes. Les seuls travailleurs qui aient droit à des allocations sont ceux qui ont été licenciés au terme de la fermeture définitive d'une entreprise

23 Par exemple, Issa (2005) rapporte que le salaire minimum atteint actuellement entre un tiers et un quart du montant équivalant au seuil de la pauvreté absolue (qui, selon les estimations, varie de 600 à 800 dollars américains par mois pour un ménage de cinq personnes).

24 La Banque mondiale (Robalino, 2005) indique que 30% de la force de travail est couverte par l'ensemble des mécanismes. Cependant, malgré ce niveau modeste de couverture, les dépenses en pourcentage du PIB se situent déjà dans la tranche allant de 1% à 3%, et seulement 5% à 10% des personnes âgées touchent une retraite.

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

approuvée par le tribunal. En Égypte, l'assurance sociale est virtuellement universelle, en vertu de diverses lois couvrant les fonctionnaires, les travailleurs des entreprises publiques et les salariés du secteur privé. À la différence de la plupart des travailleurs du secteur privé, les fonctionnaires bénéficient d'une couverture sociale élevée (retraite, assurance invalidité, décès, santé et accident du travail). Cette situation s'explique par les prélèvements substantiels effectués sur les salaires (41% du salaire de base et 15% de ses composantes variables). Un tel état de choses a incité un grand nombre d'employeurs à éluder le paiement des cotisations sociales, situation rendue possible par un système de contrôle très lâche. On estime que 30% des employeurs du secteur privé ne paient aucune cotisation sociale et que 40% d'entre eux déclarent des salaires inférieurs à ceux effectivement versés.

Aucun des cinq pays considérés n'a un régime d'assurance chômage qui fonctionne pleinement. Sans un revenu minimum garanti en cas de chômage, les travailleurs les plus pauvres (en général, sans qualifications) ne peuvent tout simplement pas se permettre d'être au chômage. Vu qu'ils ne peuvent ni investir dans une formation ni attendre un meilleur emploi, un cycle vicieux s'est mis en place, qui reproduit la pauvreté d'une génération à la suivante. En réalité, les seules personnes qui puissent se permettre d'être au chômage sont celles qui bénéficient du soutien d'une famille d'un milieu socioéconomique aisé. El Hamidi et Wahba (2005) affirment qu'en Égypte, le chômage des jeunes dans l'attente d'un emploi dans le secteur public est le plus souvent volontaire, et aussi que le secteur privé est très lent à absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Les régimes d'allocation de la fonction publique, qui offrent une sécurité de l'emploi pratiquement sans limite, sont extrêmement attractifs pour les travailleurs. Ceci a un impact significatif sur la mobilité du travail et sur l'efficacité des programmes de qualification professionnelle, et le faible niveau de mobilité du secteur public vers le secteur privé le confirme. D'autre part, les

travailleurs engagés dans le système informel sont relégués dans des emplois précaires, car ils ne peuvent se permettre d'être sans emploi ou affronter le coût d'une formation. Sans un développement du secteur formel et/ou la sécurité d'un revenu de base garanti aux groupes vulnérables (octroi d'une assistance sociale en fonction des ressources), l'impact de toute législation du travail est appelé à demeurer limité.

Une étude d'ensemble indique que le marché du travail dans la région est des plus flexibles. Une telle flexibilité ne serait pas, toutefois, imputable à l'existence d'une réglementation flexible des marchés du travail mais plutôt à une application très lâche des dispositions législatives sur l'emploi et à la présence d'un vaste secteur informel. Il existe un profond clivage entre les acteurs au grand jour de l'économie déclarée et les travailleurs de l'ombre de l'économie informelle. En pratique, seules les entreprises du secteur public et les grandes industries privées appliquent la réglementation, et encore, de façon sélective. Il en résulte que seuls les travailleurs ayant un contrat formel ont accès aux allocations de la sécurité sociale, jouissent d'une protection en matière de santé et de sécurité et bénéficient d'une législation équitable concernant l'embauche et le licenciement. Les travailleurs du secteur informel, quant à eux, ne peuvent compter sur aucune protection sociale et ne bénéficient d'aucune assistance technique dispensée par les services pour la formation et l'emploi ni d'aucune des mesures garanties par la législation sur l'emploi. Le secteur informel en plein essor est, par conséquent, une des causes principales de l'exclusion sociale des jeunes et des femmes (Martin, 2006). Pour les pays MENA ayant un taux élevé de chômage et recourant en abondance au travail saisonnier et précaire (surtout répandu dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du tourisme), un marché de l'emploi hautement régulé ne semble pas être la meilleure solution car il pourrait entraver la création d'entreprises nécessitant une main-d'œuvre flexible.



## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer pourquoi la réglementation du travail n'est pas appliquée de façon appropriée dans la région. Selon certains, les employeurs se montrent réticents parce que les dispositions sont difficiles à mettre en œuvre au stade de développement actuel du secteur privé. Celles-ci partent du principe que, à l'instar des pays économiquement avancés, les entreprises sont fortement structurées et que les deux fronts de la production (les employeurs et les salariés) peuvent unir leurs efforts suivant une logique de coopération bien huilée. Une telle vision ne reflète cependant pas les réalités des marchés du travail de la région MENA. L'un des traits caractéristiques de ces économies est qu'elles mobilisent un grand nombre de petites entreprises et de micro-entreprises de type familial, qui obéissent à une logique domestique reposant sur un réseau de relations (en recrutant des membres de la famille) et qui ont une tendance naturelle à exercer leur activité dans le secteur informel. Face à l'abondance de main-d'œuvre non qualifiée, un grand nombre d'entreprises puisent à ce réservoir pour développer des activités à faible valeur ajoutée, utilisant les bas salaires qu'elles appliquent comme seul paramètre de compétitivité. La réglementation de l'emploi est essentiellement perçue comme une menace à cette compétitivité. Les avantages de la non-application de la législation du travail sont importants pour ces entreprises et la faiblesse des mécanismes de contrôle public (principalement à charge des ministères du travail) facilite l'évasion. Les inspections du travail chargées de contrôler et de mettre en œuvre les réglementations ne disposent tout bonnement pas des ressources humaines et matérielles nécessaires pour remplir leurs fonctions de façon adéquate.

La réduction de ce profond écart entre les différents segments du marché du travail requiert un arsenal complet de mesures qui s'attachent à remédier à la rigidité des marchés régulés et à promouvoir la formalisation du secteur informel. Étant donné que c'est habituellement le secteur

privé qui offre des bas salaires, des conditions de travail délétères et des avantages sociaux inadéquats (et qui, de surcroît, élude la législation), une action sur la faible demande de main-d'œuvre et la très mauvaise qualité des emplois s'avère aussi importante que la législation. Pour cette raison, un soutien conditionné au secteur privé peut revêtir une importance cruciale en vue de la création d'emplois meilleurs. Ainsi, les marchés du travail doivent s'efforcer de parvenir à un équilibre qui réduise au minimum la segmentation de la main-d'œuvre par catégorie d'emplois et secteur, et qui facilite l'accès aux institutions et aux programmes œuvrant en faveur d'une amélioration de l'employabilité des travailleurs ou fournissant une aide au réemploi. Si on l'assortit d'une stratégie intégrée de promotion de l'emploi, une mesure de soutien aux chômeurs sous forme de l'octroi d'un revenu de base peut contribuer à modérer les tensions créées par la forte diversité des opportunités et des traitements dans les différents secteurs économiques, à réduire l'opposition des travailleurs aux changements d'emploi, à mieux cibler l'affectation des ressources humaines dans l'économie et, en fin de compte, à améliorer le fonctionnement du marché du travail de façon à produire des effets positifs sur l'économie et l'emploi.

### 4.4 LES POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La promotion de politiques actives du marché du travail – par opposition avec les politiques passives – épouse une tendance relativement nouvelle qui s'épanouit dans les pays aussi bien développés qu'en développement. Quand elles sont bien conçues et soigneusement ciblées, les politiques actives se révèlent efficaces pour améliorer l'employabilité et promouvoir l'emploi. Il est également important de bien définir les modalités d'intégration de ces mesures avec les autres instruments politiques. L'approche active consiste essentiellement en l'adoption de mesures d'intervention publique à l'intention des chômeurs et des

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

jeunes. Suivant en cela les tendances qui s'affirment au niveau mondial, les pays MENA procèdent de façon croissante à l'adoption de ces mesures actives intéressant le marché du travail, comme en témoigne l'exemple très significatif de la Tunisie. Les mesures les plus couramment adoptées sont la mise en place, pour les chômeurs et pour les jeunes, de cours de formation professionnelle et de programmes visant à développer des mécanismes de travail indépendant avec l'aide du microcrédit. La portée de ces interventions est, en général, très limitée, et certaines mesures sont rarement mises en œuvre (par exemple, celles relatives aux services d'orientation et de conseil).

Un des traits caractéristiques de ces mesures en faveur d'un décollage de l'emploi est la prédominance des actions financées par des bailleurs de fonds, imputable en partie à la taille limitée des budgets gouvernementaux et à la faible capacité institutionnelle des acteurs nationaux. Les programmes existants financés par des bailleurs de fonds (l'UE, la Banque mondiale, etc.) portent sur différents types de mécanismes de développement de l'emploi et de la formation, mais ils comprennent également certaines initiatives ayant pour but la réforme des services publics de l'emploi (Tunisie et Maroc) ou l'établissement de centres pilotes pour l'emploi (Jordanie et Égypte) visant à la construction de capacités institutionnelles. Une évaluation de l'effet de ces initiatives est nécessaire, tout particulièrement pour mesurer leur impact sur l'emploi et identifier les groupes de population qui en bénéficient le plus (travailleurs hautement ou peu qualifiés/sans qualification, etc.). Les risques de déviation par rapport aux objectifs initiaux peuvent être élevés, les acteurs locaux directement impliqués dans la formation (participants, formateurs, entreprises hôtes) pouvant mettre en avant leurs intérêts. De plus, les répercussions nettes sur l'emploi sont encore difficilement

mesurables, des phénomènes inhérents à la mise en œuvre pouvant intervenir, tels que des effets de poids mort, de substitution ou de déplacement.

La Tunisie accorde actuellement la plus haute priorité à ces mesures actives, déployant des efforts systématiques pour mettre en œuvre une politique active de marché du travail. D'après la Banque mondiale (2003), la Tunisie a dépensé 1,5% de son PIB pour mettre en place des mesures actives en 2002, avec l'objectif d'offrir un vaste éventail de programmes de formation couvrant différents niveaux de compétences pour les demandeurs d'emploi. Cependant, malgré le montant élevé des dépenses publiques engagées, seulement 5,3% de la force de travail a bénéficié de ces programmes.

Les programmes à l'œuvre en Tunisie peuvent être classés en quatre groupes : programmes d'insertion, programmes pour l'emploi des diplômés universitaires, Fonds d'insertion et d'adaptation professionnelle (FIAP) et enfin, programmes en faveur des micro-entreprises et du travail indépendant<sup>25</sup>. Les programmes d'insertion se proposent de faciliter l'entrée initiale des jeunes sur le marché de l'emploi par le recours à une formation axée sur le travail et par des mesures incitant les entreprises à les recruter. Les groupes visés sont les diplômés de l'université (Stage d'initiation à la vie professionnelle 1), les titulaires de diplômes d'études postsecondaires (Stage d'initiation à la vie professionnelle 2) et les titulaires de diplômes de l'enseignement secondaire professionnel (contrat emploi-formation). Les programmes pour l'emploi des diplômés universitaires s'attachent à encourager les entreprises à recruter ces demandeurs d'emploi et les diplômés à créer leur propre entreprise ; ils assurent également une formation complémentaire aux diplômés pour faciliter leur intégration sur le marché du travail. Le programme du FIAP<sup>26</sup> et les programmes

<sup>25</sup> Toutes les informations sur les programmes de la Tunisie ont été fournies par Mohamed Chemingui et par l'ANETI (l'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant).

<sup>26</sup> Les programmes offerts sont les suivants : (a) Pourvoir un poste vacant; (b) Aide à la création d'entreprises; (c) Développement professionnel; (d) Sous-traiter en nouant des partenariats; (e) Aide à la mobilité géographique; (f) Requalification ou mise à jour des compétences; et (g) Promouvoir l'offre privée de formation initiale.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

en faveur des micro-entreprises et du travail indépendant sont gérés par un certain nombre d'institutions publiques et d'ONG<sup>27</sup>.

Ces programmes visent différents niveaux de compétences et d'éducation ainsi que différents secteurs professionnels en Tunisie. Selon une analyse portant sur le nombre des bénéficiaires et l'ampleur de l'aide apportée par chaque programme en fonction des niveaux de compétences ou d'éducation, les destinataires privilégiés semblaient être les groupes de compétences moyennes-élevées, mais il est difficile de formuler un jugement définitif sur l'accessibilité de ces programmes aux composantes moins qualifiées de la population. Bien qu'il existe des programmes visant les travailleurs sans qualifications, pour des raisons à la fois politiques et sociales, ils sont souvent moins privilégiés que les programmes visant les diplômés universitaires. Ces derniers sont plus actifs et plus visibles et leur inscription à divers concours de l'administration publique a porté le gouvernement à leur accorder la priorité. Les demandeurs d'emploi moins qualifiés tendent à être moins informés des possibilités qui leur sont offertes, du fait d'un manque de compétences clés ou de qualifications préalables nécessaires. La Tunisie est souvent citée comme modèle dans la région MENA en raison de l'intensité de ses mesures pour l'emploi et du nombre élevé de personnes qu'elles impliquent. Néanmoins une étude d'impact est nécessaire pour mesurer l'efficacité et le degré de couverture de ces programmes et mieux identifier leurs groupes cibles.

Confronté aux taux de chômage alarmants de ses diplômés, le Maroc a, pour sa part, commencé à mettre en œuvre des mesures actives pour l'emploi au début des années 90. Les mesures visant les chômeurs diplômés sont de trois types : l'amélioration des services d'information sur le marché du travail et des services publics pour l'emploi (réorganisation de

l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences), le développement des compétences pour assurer une meilleure employabilité (cours de formation complémentaire ou de formation en entreprise), et la création de meilleurs emplois (prêts aux jeunes investisseurs et programmes pour le travail indépendant). Les mesures visant les travailleurs non qualifiés relèvent de la politique sociale de lutte contre la pauvreté plutôt que de la politique de l'emploi. Un nombre croissant de programmes sont mis en œuvre en partenariat avec des ONG nationales et des fonds de coopération internationale ; le système du microcrédit est également favorisé. Des critères d'éligibilité sont appliqués aux jeunes : âge, qualifications, durée de la période de chômage, existence d'un projet d'entreprise, etc. Pour les mesures de réduction de la pauvreté, les critères de sélection prennent surtout en considération le contexte social (comme la précarité ou la vulnérabilité). Malheureusement, aucune étude d'impact n'est effectuée pour ces programmes qui visent souvent en priorité la réalisation d'objectifs quantitatifs (par exemple, la maximisation du nombre des recrutés). En comparaison avec la Tunisie, la couverture des programmes et le nombre des bénéficiaires sont plus limités, mais comme en Tunisie, les jeunes les plus instruits semblent bénéficier davantage de ces programmes que les travailleurs non qualifiés.

Le Liban, quant à lui, n'a pas de politique de mise en œuvre de programmes globaux visant à intégrer les différentes catégories de travailleurs dans le marché du travail. Son cadre institutionnel étant peu développé, il se limite à offrir un seul type de formation professionnelle accélérée pour les jeunes. Ces cours, qui dispensent une formation courte dans diverses techniques artisanales, manuelles ou utilisant des machines simples, ne demandent pas plus que des compétences et connaissances de base. Le programme s'adresse essentiellement à des jeunes en

<sup>27</sup> BTS : Banque tunisienne de solidarité ; FNE : Fonds national pour l'emploi ; FONAPRA : Fonds national de promotion de l'artisanat et des petits métiers ; FSN : Fonds de solidarité nationale ; UTSS : Union tunisienne de solidarité sociale ; PRD : Programme régional de développement ; PDUI : Programme de développement urbain intégré ; PDRI : Programme de développement rural intégré. Associations de développement : octroi de microcrédits.

#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

difficulté à l'école primaire ou ayant achevé leur scolarité, âgés au maximum de 15 ans. Un autre type courant d'intervention est la formation au travail indépendant ou les actions de micro-financement. Le Fonds économique et social pour le développement, lancé en 2002 et financé par l'UE, vise à réduire la pauvreté par le développement des communautés locales et la création d'emplois. Les ONG sont particulièrement actives dans le micro-financement. En 1999, on recensait 19 programmes de micro-financement, soutenus par des prêts d'un montant de l'ordre de 11 millions de dollars américains distribués à quelque 11 000 bénéficiaires (Issa, 2005). Les ONG, à l'exclusion des associations religieuses d'aide sociale, dépensent plus que le gouvernement (environ 28,5 millions de dollars américains en 1999) pour des projets de formation professionnelle et des programmes de réhabilitation des personnes handicapées, des délinquants, des toxicomanes et des détenus. La plupart de ces activités sont financées par des bailleurs de fonds.

En Jordanie, une panoplie de mesures ont été adoptées dans le cadre des politiques actives du marché du travail. Un Fonds pour le développement et l'emploi a été institué en 1989 pour fournir une aide technique et financière aux PME et promouvoir l'entrepreneuriat et le travail indépendant. Comme la plupart des autres programmes de travail indépendant de la région, celui-ci a souffert de problèmes liés à la viabilité fiscale, à l'emploi inadéquat des prêts et aux faibles taux des remboursements. La Jordanie est plus que saturée de main-d'œuvre étrangère sans instruction ni qualifications et pourtant elle exporte ses propres travailleurs professionnels qualifiés dans les pays du Golfe. Elle a un taux de chômage domestique exorbitant, ce que d'aucuns expliquent par l'attitude de ses jeunes qui sont trop fiers pour accepter des emplois non qualifiés et de statut inférieur. Dans la tentative de résoudre ce problème, le gouvernement jordanien – en coopération avec la Société de formation professionnelle, l'armée et le secteur privé – mit au point, en 2002, un ambitieux projet proposant un éventail de formations

spécialisées (chacune bénéficiant de l'apport d'une composante disciplinaire offerte par l'armée et d'une composante professionnelle). L'objectif de ce programme était d'enseigner des attitudes positives et de renforcer l'éthique du travail. Cependant, dicté davantage par les nécessités de l'offre que de la demande, ce programme se révéla inefficace et fut retiré trois ans plus tard.

En Égypte, un grand nombre de mesures actives financées par des bailleurs de fonds sont à l'œuvre, mais elles ne sont pas assorties d'une stratégie nationale claire ou encore d'une coordination. Dans le but d'assurer un service de conseil et une assistance dans la recherche de l'emploi, un projet (ELMSR), financé par l'Agence canadienne pour le développement international, a été mis en place qui s'attache à développer un service national de l'emploi, moderne et efficace. Il consiste dans l'établissement de centres pour l'emploi veillant à l'amélioration des compétences professionnelles du personnel et perfectionnant le système d'information sur l'emploi (il inclut notamment une bourse du travail électronique automatisée). En ce qui concerne la formation relative au marché du travail, le projet de Développement des compétences, financé par la Banque mondiale, vise à stimuler la demande de formation du secteur privé, en offrant des modules de formation à court terme (d'une durée inférieure à six mois) sur les processus de production dans le tourisme, le bâtiment et l'industrie ; ce programme est mis en œuvre sur une base de coûts partagés avec les PME. Le Fonds social pour le développement (qui bénéficie du soutien de la Banque mondiale et de l'Allemagne) met également en œuvre un éventail de programmes de travaux publics visant à l'élimination de la pauvreté et à l'amélioration de la qualité de vie des personnes analphabètes et/ou sans qualifications. Un programme national pour le développement rural intégré – SHOROUK – a été lancé en 1994 tant pour promouvoir un développement reposant sur une participation de base de la population que pour offrir des opportunités d'emploi aux chômeurs des zones rurales. Les principaux obstacles qu'il rencontre

sont une pénurie de personnel administratif formé, un niveau de financement gouvernemental insuffisant pour permettre la réalisation des objectifs, et l'influence exercée par de puissantes figures locales en vue de modifier les projets en fonction de leurs propres intérêts.

L'Organisation égyptienne pour le développement des petites entreprises (SEDO) fournit également une aide financière et technique et une formation pour les entreprises débutantes et les entreprises existantes. Ce programme, dont la nécessité avait été mise en évidence par une étude exploratoire, représente la principale source de financement pour les petites entreprises. La SEDO exerce son action par le biais d'intermédiaires (des ONG et des institutions financières) et a mis en place un certain nombre de guichets multiservices. La plupart des bénéficiaires empruntent directement à la SEDO plutôt qu'aux banques et n'ont aucun problème à rembourser leur emprunt. Micro-finance est un autre programme conçu à l'intention des « pauvres actifs » ; entre 1992 et 2005, il a eu pour bénéficiaires plus de 180 000 personnes. Le principal défi à relever en ce qui concerne ces programmes est de réussir à obtenir et à préserver l'indépendance et la viabilité financières ; leur viabilité, en attendant, dépend de la volonté des bailleurs de fonds à subventionner des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché.

### 4.5 L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELS

L'enseignement et la formation professionnels (EFP) constituent un élément indispensable de toute politique de l'emploi, dans la mesure où ils ouvrent une voie préférentielle d'accès au marché du travail et font intégralement partie des stratégies de mise en œuvre du principe de l'apprentissage tout au long de la vie. Les marchés du travail favorisent de plus en plus les personnes ayant des qualifications et des compétences pointues et qui sont disposées à se remettre régulièrement à niveau sur le plan professionnel. Une

amélioration des systèmes d'EFP peut se traduire par une offre accrue de main-d'œuvre dotée des compétences intermédiaires et techniques nécessaires au développement économique et peut offrir la possibilité à chacun de mettre à jour et d'enrichir ses connaissances ou compétences. Une remise à niveau des travailleurs peu qualifiés ou sans qualifications est, par exemple, un facteur clé de réduction des inégalités sociales. Dans les différents pays de la région MENA, les systèmes d'EFP sont tous confrontés à des défis similaires (CESAO, 2003), qui ont été également mis en lumière dans chacun des cinq rapports nationaux commandés par l'ETF. La liste ci-après passe en revue les principaux points jugés problématiques :

- l'absence d'une vision d'ensemble du système d'éducation dans son intégralité, le manque de consensus quant au rôle précis que devraient jouer l'enseignement et la formation professionnels dans ce système, l'absence, encore, d'une claire différenciation entre les objectifs sociaux et économiques assignés au système d'EFP ;
- l'insuffisance des ressources humaines et financières affectées au système d'EFP et les problèmes qui en découlent sur le plan qualitatif ;
- le manque d'actualité des profils d'emplois, des cursus d'études, des méthodes d'enseignement, des manuels et des équipements ; un déséquilibre entre théorie et pratique et un manque d'expérience pratique professionnelle chez les enseignants et les assistants ;
- une approche fragmentaire et un manque de coordination entre les responsables de la formation, concernant les questions d'accessibilité, de possibilité de transfert et de reconnaissance des crédits ;
- une trop grande rigidité interne et externe due aux bureaucraties centralisées et une inaptitude des formateurs à concevoir des cours en rapport avec les besoins d'un marché de l'emploi moderne ;
- la trop grande concentration de l'ensemble du système éducatif sur



#### 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

l'enseignement supérieur, associée au bas statut et à la faible importance de l'enseignement et de la formation professionnels, ce qui aboutit à une surproduction de diplômés de l'enseignement supérieur ;

- l'absence d'implication du secteur privé dans la gouvernance, le financement et l'offre d'EFPP ;
- le manque de passerelles, horizontales et verticales, établies entre les différents systèmes de qualifications ; le manque de mesures incitatives et l'absence de tout esprit de compétition ;
- le manque d'intérêt porté à la question de l'inégalité entre les sexes et la persistance d'une répartition traditionnelle des rôles entre hommes et femmes au sein du système d'EFPP.

En dépit du soutien important apporté par les bailleurs de fonds aux systèmes d'EFPP dans la région MENA, la plupart de ces pays concentrent leurs réformes sur des sous-secteurs, créant des îlots d'excellence, mais omettant de déployer un effort cohérent pour réformer leurs politiques sectorielles. Le système d'EFPP égyptien offre un exemple significatif de cette approche fragmentaire, souffrant d'une insuffisante coordination : on y dénombre rien moins que 21 ministères, sans compter les diverses agences et entreprises publiques impliquées, qui gèrent des centres d'EFPP. Les principaux bailleurs d'EFPP sont les ministères de l'Industrie et du Développement technologique, de la Production militaire, de la Main-d'œuvre et des Migrations, et du Logement et des Entreprises publiques. Ceux-ci offrent un vaste éventail de cours de formation, d'une durée variant de quelques semaines à quatre ans ; dans tous ces cas, il s'agit d'une formation essentiellement professionnelle et semi-qualifiée. L'efficacité et la qualité de ces initiatives sont faibles, du fait de la séparation entre théorie et pratique. Peu de formateurs ont reçu une formation appropriée, car il s'agit d'un travail peu rémunéré et jouissant d'une faible estime sociale. Dans la plupart des cas, les centres de formation sont dotés d'équipements vétustes et largement inadaptes aux besoins des apprenants (Amer, 2005). Étant donné que les

pourvoyeurs de formation ne sont pas autorisés à percevoir de frais d'inscription, les cours ne répondent pas à la demande spécifique des entreprises privées. Il n'y a ainsi aucune incitation à tenir compte des indications du marché concernant les compétences ou qualifications requises par l'économie. Les enseignants sont insuffisamment qualifiés, mal rétribués et peu motivés. Les méthodes pédagogiques privilégient l'apprentissage par cœur et la répétition plutôt qu'une démarche analytique. Le système entier est orienté vers l'emploi dans les administrations publiques et non pas vers un travail demandant une approche critique et créative. Il en résulte que le type de qualifications et la qualité des compétences fournies par la formation ne correspondent pas aux nécessités des employeurs.

Au Liban, le système d'EFPP actuellement à l'œuvre est, là encore, marqué par l'absence de mécanismes de financement et d'incitation permettant d'orienter l'offre de formation vers les professions qui demandent un équipement coûteux et des formateurs compétents. Le système se limite à offrir une formation professionnelle accélérée aux jeunes ayant achevé un cursus scolaire de base. Les cours sont essentiellement théoriques, laissant peu de place aux applications pratiques, et ils ne mettent guère l'accent sur les principes de base de l'apprentissage ou sur les compétences linguistiques. Affligés de nombreuses carences, la plupart des instituts de formation n'ont aucun lien avec les entreprises. En ce qui concerne la formation professionnelle dans le secteur privé, Issa (2005) confirme que la majorité des centres de formation sont contrôlés par des associations et organismes d'aide sociale et que 80% d'entre eux se contentent d'offrir à des fins humanitaires une formation accélérée pour les adultes sans qualifications ; en d'autres termes, la formation n'est pas nécessairement liée aux besoins spécifiques du marché du travail. Près de 6% de ces centres de formation préparent les apprentis de l'industrie, et 3% d'entre eux préparent à des métiers divers. Ceux-ci visent surtout les femmes (couture, tricot, broderie, art floral, cosmétologie, coiffure et travaux ménagers).

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Des efforts ont été entrepris dans certains pays de la région pour modifier les tendances à l'œuvre. Au Maroc, l'enseignement professionnel a connu un essor considérable au cours des deux dernières décennies, après avoir longtemps été à la traîne de l'enseignement général et avoir été considéré comme une solution de repli sans gloire dans les familles et chez les jeunes. Ce processus a démarré avec la réforme de l'EFP, considérée comme un corollaire indispensable du processus de restructuration économique. L'approche privilégiant l'EFP est l'un des principaux facteurs d'amélioration de l'interaction entre la formation et l'emploi et de réduction du chômage des jeunes<sup>28</sup>. Cependant, la formation professionnelle au Maroc souffre de trois faiblesses, qui en ralentissent le développement : le faible niveau de connaissance du français des apprenants<sup>29</sup>, l'insuffisante connaissance qu'ont les formateurs des réalités professionnelles, l'implication inadéquate des employeurs. Le secteur privé marocain est, de surcroît, dominé par de petites entreprises informelles, ce qui ne contribue pas à la création de l'environnement professionnel nécessaire à une formation efficace.

La Tunisie a, depuis le début des années 90, fait de la question de la formation professionnelle un volet crucial de sa politique de réforme de l'économie et de privatisation des entreprises publiques. Dans ce contexte, la formation professionnelle a figuré en bonne place dans le programme de modernisation lancé en 1996 pour améliorer la compétitivité des entreprises (avant son rattachement, en 2002, au ministère correspondant). L'objectif est de remplacer et/ou d'améliorer le niveau des établissements d'enseignement et des centres des affaires

sociales associés. Les programmes de formation sont mis en œuvre par des acteurs publics et privés<sup>30</sup>. La capacité du système public d'éducation a été améliorée au moyen de la création de centres ex novo ou de la restructuration d'établissements déjà en place, ainsi que par la valorisation des ressources existantes et, surtout, par une extension de la formation, en coopération avec les entreprises. Ces mesures ont permis de multiplier par quatre le nombre des effectifs inscrits à une formation dans la période allant de 1995 à 2003.

La Jordanie est un autre pays qui a entrepris de réformer son système d'EFP. Son ministère de l'Éducation offre une grande variété de programmes dans 200 écoles secondaires. La Société de formation professionnelle propose des programmes d'apprentissage dans 50 centres de formation professionnelle et l'université Al Balqa (Al Balqa Applied University) offre un enseignement et une formation pratiques dans 28 centres universitaires publics et 25 collèges privés. Conçue à l'origine pour piloter la réforme des programmes nationaux de formation professionnelle, l'université Al Balqa est aujourd'hui absorbée par des problèmes de gestion universitaire et s'attache à supplanter ses rivales en offrant des licences courtes plutôt qu'une expertise industrielle. Chaque système pourvoyeur opère indépendamment, si bien qu'il n'existe pas de coordination efficace entre les programmes ou les qualifications offerts dans les différentes filières de formation. Par conséquent, le système d'EFP continue à être perçu comme une solution éducative de seconde zone. Les trois pourvoyeurs mentionnés plus haut ont en commun bien des défauts : par exemple, ils entretiennent un lien trop lâche avec les secteurs professionnels ; ils sont dotés de

<sup>28</sup> Cette stratégie est définie dans la Charte nationale d'éducation et de formation, adoptée en 1999 et mise en œuvre à partir de 2000 (Bougroum, 2005).

<sup>29</sup> Cette difficulté est due à la fracture linguistique qui sépare, au Maroc, le système d'enseignement général du système de formation professionnelle. L'enseignement dans ce dernier est essentiellement dispensé en français alors que l'arabe est la langue utilisée dans le système d'enseignement général public. Des barrières linguistiques existent également dans certains domaines de l'enseignement supérieur (notamment pour les disciplines scientifiques et techniques).

<sup>30</sup> L'Agence tunisienne de la formation professionnelle est le principal pourvoyeur de formation professionnelle dans le secteur public et, pratiquement, le seul actif dans le secteur industriel. L'Agence de vulgarisation et de formation agricole, l'Office national du tourisme tunisien et les ministères de la Défense et de la Santé publique offrent également des programmes de formation professionnelle (Chemingui, 2005).



## 4. LES INSTITUTIONS DES MARCHÉS DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

systèmes de gestion rigides et par trop bureaucratiques ; et encore, leurs programmes manquent de pertinence et d'adaptabilité.

À la lumière des considérations qui précèdent et vu les défis à relever, tout projet de réforme intéressant la région MENA doit affronter deux questions fondamentales et systémiques. En premier lieu, aucune vision d'ensemble susceptible de guider et de coordonner les initiatives de réforme ne préside, au niveau gouvernemental, à l'organisation des systèmes d'EFP. En second lieu, il existe un grand nombre de barrières systémiques persistantes qui s'opposent à la création d'un système d'EFP en prise sur les secteurs d'activité économique, reposant sur la compétence, et à la fois réceptif et flexible. Au nombre de ces barrières figurent l'aspect diffus du modèle universitaire, les procédures bureaucratiques de la fonction publique, la faiblesse des structures des secteurs économiques, le nombre croissant de micro-entreprises informelles, la centralisation poussée des procédures financières et l'absence de systèmes de gestion des performances. Si ces problèmes ne sont pas affrontés au niveau systémique, le succès des initiatives entreprises ne pourra qu'être limité et les changements introduits auront une portée bien moindre.

Qui plus est, il serait opportun que des services d'orientation professionnelle, composante essentielle de toute réforme, soient mis à la disposition de tous les apprenants avant et après leur sortie du système d'éducation. En général, les choix de filières en matière d'éducation et de formation sont faits sur la base du prestige, des traditions familiales et de la proximité de l'établissement scolaire. Si le parcours d'études suivi ne les mènent pas à un emploi, la plupart des jeunes finissent par travailler dans des domaines qui n'ont rien à voir avec leur formation initiale (De Gobbi et Nesporova, 2005). Selon un rapport de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID, 2003) portant sur les jeunes ayant reçu une bonne instruction au Maroc, rien moins que deux tiers des titulaires d'un

baccalauréat classique sont au chômage, et près d'un tiers des diplômés universitaires entreprennent une formation professionnelle pour acquérir des compétences pratiques, après avoir réalisé que leur diplôme ne leur ouvre pas les portes du marché de l'emploi. Il est donc fondamental d'avoir une vision globale du système éducatif et de bien cerner le rôle qu'y jouent l'enseignement et la formation professionnels.

### 4.6 EN CONCLUSION

Le terme flexisécurité a tout d'abord été employé pour désigner une combinaison réussie de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail, applicable surtout à certains pays européens comme le Danemark ou les Pays-Bas. Le terme a ensuite pris un sens plus large pour désigner un certain type de marché du travail en Europe (Commission européenne, 2006b). Aujourd'hui à la fois concept et approche, la flexisécurité est considérée par un grand nombre d'experts comme une réponse possible aux nouveaux défis auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines en matière d'emploi et sur le terrain social. La flexisécurité repose sur un accord négocié entre le gouvernement et les partenaires sociaux, visant à abaisser le niveau de protection de l'emploi et à augmenter l'employabilité et la sécurité du travailleur, l'objectif ultime étant de favoriser les transitions sur le marché du travail et d'encourager la mobilité des travailleurs. Bien qu'il se soit développé dans le contexte historique et social spécifique de l'Europe occidentale, le concept peut aisément être étendu à tous les pays en tant qu'objectif politique à poursuivre. Les différents niveaux d'équilibre entre la flexibilité et la sécurité peuvent être atteints, dans n'importe quel contexte local, par l'interaction entre les quatre éléments clés de la flexisécurité : (a) des dispositions contractuelles suffisamment flexibles ; (b) des politiques actives du marché du travail ; (c) des systèmes crédibles d'apprentissage tout au long de la vie ; et (d) des régimes modernes de sécurité sociale. Selon cette approche, chaque pays peut combiner ces quatre éléments,

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

suivant ses propres nécessités, de façon à obtenir des politiques de types différents, à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs.

Dans le cas des pays MENA, on relève des carences au niveau des quatre composantes considérées comme des éléments clés pour l'obtention d'un fonctionnement satisfaisant des marchés du travail. Les dispositions contractuelles flexibles y sont en effet très répandues du fait de l'existence d'un vaste secteur informel, mais celles-ci ne sont obtenues qu'au prix du non respect de la loi et d'un amenuisement des droits des travailleurs, et en échange d'une haute protection assurée uniquement à un petit groupe de personnes. L'emploi informel peut améliorer la situation du marché du travail en termes quantitatifs et fournir un revenu aux ménages démunis, mais dans la plupart des cas, il ne contribue à aucune amélioration substantielle pour ce qui a trait à la productivité de l'emploi ou aux perspectives d'avenir. La majorité des travailleurs sont, ou continuent à être, hors de la portée des interventions publiques. Ce qui nous amène à un autre élément crucial qui affecte négativement toute la région MENA : l'absence d'un revenu de soutien adéquat pour les chômeurs pauvres. Les régimes de sécurité sociale tendent à subventionner des segments plus aisés de la population mais ils nient tout avantage social aux membres les plus défavorisés de la

société et ne sont pas en mesure d'assurer de meilleures transitions sur le marché du travail ou de meilleures affectations de la main-d'œuvre.

Un changement doit être impulsé dans les politiques afin que les besoins des membres les plus démunis de la société soient pris en considération ; ce changement devrait se traduire par une amélioration de l'aide au réemploi fournie par les services publics de l'emploi, par un élargissement de l'accès aux programmes actifs du marché du travail et aux systèmes de formation professionnelle tout au long du cycle de vie des groupes cibles. Des politiques actives du marché du travail et des programmes de formation destinés aux plus démunis peuvent permettre à ces personnes de sortir de leur pauvreté et contribuer ainsi à la réduction de l'emploi informel. Le rôle que les institutions et tous les autres acteurs du marché du travail sont appelés à jouer dans la mise au point comme dans la mise en œuvre de toute nouvelle politique est important (sont en particulier nécessaires des agences de mise en œuvre efficaces, un dialogue social approfondi, tout comme des instituts de recherche indépendants pour assurer le suivi des résultats). De telles mesures demanderont toutefois, au préalable, un renforcement notable des capacités des institutions et des acteurs impliqués. L'ensemble du processus devra, de surcroît, être soutenu par une amélioration des conditions macroéconomiques dans la région.

## 5. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DES MARCHÉS DU TRAVAIL

# 5

Le présent rapport s'est concentré sur certaines questions ayant trait au fonctionnement des marchés du travail dans la région MENA. Procédant à un rapide examen des indicateurs clés des marchés du travail, il a identifié un certain nombre de problèmes tels que la faiblesse du taux de participation de la force de travail et du taux d'emploi (en particulier pour les femmes et pour les jeunes), l'étroitesse de l'accès aux « bons » emplois et la forte expansion de l'emploi informel qui en résulte, ainsi que la mobilité restreinte entre les différents segments du marché du travail. La conviction acquise est que, dans l'ensemble, les marchés du travail dans la région MENA ne procèdent pas à une affectation optimale des ressources humaines – condition pourtant fondamentale pour le succès de toute politique visant à développer l'emploi et à promouvoir la croissance économique. La conclusion qui découle des considérations qui précèdent est que, au-delà des défis qui restent à relever pour améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de

formation, des réformes structurelles, globales et intégrées, s'imposent sur les marchés du travail de la région MENA.

Devant la nécessité urgente de trouver un remède au problème croissant du chômage, les appels au changement se sont multipliés dans la région pour faire place, à partir du début des années 90, à l'affirmation d'une volonté politique clairement exprimée de réformer les marchés du travail. Le chômage des jeunes, en particulier, a poussé les gouvernements à prendre des mesures d'urgence. Au début des années 2000, certains pays de la région ont explicitement entrepris de mettre en place des stratégies de réforme plus spécifiques, par exemple, pour affronter le problème du taux croissant de chômage (en particulier chez les jeunes) ou encore, dans une perspective à moyen ou long terme, en vue de restructurer leur marché du travail de façon à permettre l'émergence d'un secteur privé productif, en mesure de jouer un rôle central dans la création d'emplois.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

La mise en œuvre de réformes ayant pour objectif la réduction du secteur public et le développement du secteur privé formel comporte l'adoption de mesures touchant à plusieurs aspects du système macroéconomique, telles que le recours à une politique de déréglementation (privatisation) pour promouvoir l'expansion du secteur privé, la modernisation des entreprises et de l'administration publique ou encore la révision des cadres juridiques et réglementaires (régimes fiscaux et légaux, code de la famille, régime du travail, etc.). Lors des processus de restructuration économique, les réformes doivent être conduites simultanément sur plusieurs fronts. La coordination avec les autres politiques économiques et sociales (en ce qui concerne, notamment, le contrôle des flux de capitaux, les dispositions législatives relatives aux entreprises et aux investissements, les infrastructures pour l'énergie et le transport, le régime de sécurité sociale) revêt une importance cruciale pour le succès de la réforme des marchés du travail. Les programmes d'ajustement structurel, par exemple, doivent être conçus de façon à avoir un impact sur le chômage, et les mesures incitatives à l'investissement et les exemptions d'impôt devront avoir un lien avec l'emploi. Une action publique d'une telle nature aura des implications considérables à long terme pour les structures sociales et pour l'emploi des pays en question.

Plusieurs initiatives de réforme sont déjà à l'œuvre dans la région ; elles visent à améliorer les cadres juridiques, administratifs et institutionnels qui régissent les marchés du travail, et à favoriser les partenariats entre les parties prenantes les plus importantes. Des initiatives ont été prises, par exemple, dans divers pays, pour réformer la législation du marché du travail et moderniser les services publics de l'emploi. Pour ce qui est de l'offre, dans le cadre des processus de réforme, les secteurs de l'enseignement et de la formation ont lancé un certain nombre de programmes – pour la plupart financés par des bailleurs de fonds internationaux – concernant les domaines de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et supérieur, visant à

répondre à la nécessité de relever le niveau des performances éducatives et d'accroître l'utilité et la qualité de l'enseignement. Ces programmes s'attachent en priorité à mettre en œuvre des stratégies privilégiant un enseignement et une formation axés sur l'emploi, attentives aux nécessités du marché du travail, soucieuses d'impliquer les parties prenantes, d'instituer un dialogue social, d'améliorer la gouvernance et de développer des capacités institutionnelles pour l'élaboration des politiques et l'adoption des décisions, et enfin d'accroître et de diversifier les sources de financement.

Dans le cadre de son programme global MANFORME, lancé en 1995, la Tunisie a mis au point un ambitieux projet, en coopération avec les partenaires sociaux, pour relever le niveau des services de formation et accroître l'employabilité des travailleurs. La formation professionnelle axée sur la valorisation des ressources humaines est considérée par la Tunisie comme un facteur clé d'intégration dans l'économie mondiale. Au cours de la première décennie, le processus de réforme s'est concentré sur la mise en place d'infrastructures et, en particulier, sur la création ou restructuration de centres de formation, la mise en œuvre de principes de partenariats, le développement de programmes de formation et l'adoption de principes de qualité. Cette phase d'investissements a été largement consolidée, quoique certains financements structurels restent encore à effectuer. Les principaux bailleurs de fonds internationaux sont : la Banque mondiale (avec un prêt de 60 millions de dollars américains), l'Agence française de développement (72 millions d'euros), l'UE (45 millions d'euros), et le Fonds arabe pour le développement économique et social (11 millions de dinars koweïtiens). L'UE a alloué 6 millions d'euros supplémentaires pour la création d'emplois et 30 millions d'euros pour un soutien sectoriel à l'enseignement et à la formation pour la période allant de 2005 à 2008 (Commission européenne, 2005). Dans le cadre du programme MANFORME, la communauté internationale des bailleurs de fonds a financé divers projets liés aux politiques de

## 5. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DES MARCHÉS DU TRAVAIL

l'emploi, la restructuration des services de l'emploi offerte par l'Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant, des mesures en faveur du travail indépendant et des programmes de formation professionnelle ciblant différents groupes.

D'après une évaluation d'un projet sur l'emploi effectuée en Tunisie par l'Agence suédoise de coopération au développement international (Oxenstierna, 2001), un service d'emploi basé sur les technologies de l'information et de la communication et sur des modules de formation pour le personnel comme pour les demandeurs d'emploi, s'est révélé plus facile à adapter aux conditions locales. Un grand nombre de bureaux pour l'emploi ont été modernisés au cours des dernières années et ont, par conséquent, gagné en efficacité, inscrivant à leur actif un nombre accru d'offres traitées et de demandeurs d'emploi assistés ou formés. Cependant, le modèle de direction des agences d'État, reposant sur une culture et un niveau de développement économique différents, s'est révélé quelque peu centralisé et hiérarchisé, ce qui présente l'avantage d'en faciliter la mise en place mais a pour effet de rendre difficiles la délégation de responsabilités et le travail en équipe. Les bureaux locaux ont peu d'indépendance par rapport à l'office central (y compris en ce qui concerne le recrutement du personnel local) et les tâches administratives absorbent une quantité de temps considérable.

En Jordanie des programmes de réformes similaires ont été mis en œuvre – encore qu'avec une approche moins globale et plus modeste – avec le soutien de bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, le projet Al-Manar, financé par l'Agence canadienne pour le développement international, a pour objectifs prioritaires la création de bases de données collectant des informations sur le marché du travail, d'une bourse du travail électronique ainsi que l'institution de services d'orientation professionnelle. En coopération avec la Zone économique d'Aqaba, Al-Manar a mis en place le Centre de promotion de l'emploi, conçu comme une plaque tournante modèle entre les demandeurs d'emploi et les employeurs dans la région. Un autre projet intitulé

Réforme de l'éducation pour une économie de la connaissance (ERfKE-1) se propose de transformer le système éducatif de la Jordanie aux niveaux de la maternelle, du primaire et du secondaire, de façon à ce que les élèves soient dotés, à la fin de leur scolarité, des qualifications indispensables à leur intégration dans l'économie de la connaissance. Cet ambitieux projet, mobilisant 380 millions de dollars américains, est financé par neuf partenaires internationaux, et en premier lieu, par la Banque mondiale (dont la contribution s'élève à 120 millions de dollars américains) ; les autres bailleurs de fonds sont : le Fonds arabe pour le développement économique et social, l'Agence canadienne pour le développement international, le Département britannique pour le développement international, Kreditanstalt für Wiederaufbau, la Banque européenne d'investissement, la Banque de développement islamique, l'Agence de coopération internationale du Japon et l'Agence des États-Unis pour le développement international. La Banque mondiale finance également un projet de réforme de l'éducation qui se focalise sur l'enseignement supérieur, tandis que l'OIT accorde son soutien à des projets axés sur le dialogue social et sur la prévention du travail des enfants.

En Égypte, un certain nombre de programmes de réforme ayant trait au marché du travail et à la formation sont également en cours de réalisation. Les principaux bailleurs de fonds sont l'UE et la Banque mondiale. Tous les programmes comportent une intervention directe sur le marché du travail, dans la mesure où ils sont axés sur la formation professionnelle, l'information relative au marché du travail, le soutien aux PME, etc. L'UE finance un vaste projet d'EEP, comportant une allocation de 33 millions d'euros, un programme de développement du secteur privé d'une valeur de 45 millions d'euros, et un programme de modernisation industrielle mobilisant 250 millions d'euros. Un programme de soutien au secteur de la filature et du tissage, d'une valeur de 80 millions d'euros, vise à restructurer le secteur public et affronte la question des 30 000 travailleurs excédentaires. La



## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Banque mondiale finance, pour sa part, des projets de développement des qualifications, avec un prêt de 5,5 millions de dollars américains, et l'Agence canadienne pour le développement international apporte son soutien à un programme de réforme des systèmes d'information sur le marché du travail et des services de l'emploi en déboursant une somme de 5 millions de dollars canadiens. L'initiative Mubarak-Kohl est un autre projet financé par des bailleurs de fonds, qui met en œuvre une double approche alliant enseignement et pratique professionnelle pour assurer un apprentissage à des élèves du secondaire. Bien que la mise en œuvre du projet ait permis d'enregistrer une des expériences jugées les plus réussies dans le domaine, la portée de l'initiative reste limitée, celle-ci ayant surtout abouti à la création d'un îlot d'excellence.

Au Maroc, des projets en faveur de la création d'emplois et des programmes développant une formation sur le lieu de travail ont été financés par la Banque mondiale (prêt de 51 millions de dollars américains). D'autres projets de création d'emplois et de formation professionnelle focalisée sur les nécessités du marché du travail ont reçu le soutien de l'Agence des États-Unis pour le développement international (allocation de 9 millions de dollars américains). L'UE a, pour sa part, appuyé des initiatives de formation technique et professionnelle (subvention de 38 millions d'euros) et des projets de création d'emplois (3,3 millions d'euros). Des fonds français et belges ont permis la mise en œuvre de projets de formation professionnelle (respectivement 15 et 30 millions d'euros), de même qu'une subvention japonaise a permis de mettre en place un institut de formation professionnelle. Pour l'avenir, les principaux programmes de coopération internationale qui devraient être mis en œuvre sont le programme MEDA II EFP ciblant le textile, le tourisme, et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (comportant une allocation de 50 millions d'euros), le projet allemand d'assistance technique pour la formation professionnelle (5 millions d'euros), ainsi que des initiatives de suivi

financées par les fonds français et belges (aide de 5 millions d'euros au total), et les actions d'aide à la valorisation des compétences de l'Agence canadienne pour le développement international (subvention de 10 millions de dollars canadiens).

Au Liban, le souci primordial des bailleurs de fonds (UE comprise), au lendemain de la guerre civile, a été d'entreprendre la reconstruction des infrastructures éducatives. L'UE soutient le développement des PME par le biais de ses programmes MEDA I et MEDA II. Dans le cadre de MEDA I, le gouvernement libanais a reçu des subventions pour un montant total de 166 millions d'euros dans la période comprise entre 1996 et 2001. Seulement deux initiatives étaient liées à l'emploi : un programme de modernisation de l'industrie (allocation de 11 millions d'euros) et un programme de soutien à la création des petites entreprises et des micro-entreprises (12 millions d'euros). Les projets de développement rural (10 millions d'euros) conçus dans le cadre de MEDA II, ont un impact direct sur l'emploi, de même que les actions envisagées dans le cadre du programme Tempus visant l'enseignement supérieur (3 millions d'euros) et les actions intégrées de soutien aux PME (17 millions d'euros). L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France sont les États membres de l'UE les plus activement engagés au Liban dans les différents programmes liés à la formation professionnelle, ciblant des groupes spéciaux par l'intermédiaire des ONG.

Cette revue des initiatives de réformes à l'œuvre dans les pays MENA nous permet de conclure à l'existence d'au moins deux facteurs positifs dans la perspective d'une généralisation des réformes des marchés du travail dans la région. Le premier est la conscience, largement répandue dans ces pays, de la nécessité urgente de trouver un remède au problème du chômage (tout particulièrement celui qui frappe les jeunes), qui s'accompagne d'une forte pression exercée sur les pouvoirs publics afin qu'ils prennent des mesures pour enrayer les conséquences sociales et politiques de ce chômage. Ce premier facteur a conduit à l'adoption d'initiatives comme l'élaboration d'une stratégie



## 5. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DES MARCHÉS DU TRAVAIL

nationale de l'emploi, la réorganisation des services publics de l'emploi, l'assouplissement de la réglementation du travail, la mise en œuvre de mesures actives des marchés du travail, le renforcement de l'adéquation des systèmes d'enseignement et de formation et l'amélioration de leur qualité. La priorité donnée à chaque facteur (y compris la sécurité sociale) par ces processus de réforme varie grandement d'un pays à l'autre, en fonction des conditions locales. Néanmoins, cet environnement politique favorable aide les groupes d'intérêt et les lobbies partisans d'une réduction du secteur public et d'une extension du secteur privé (hommes politiques libéraux et associations d'employeurs) à faire valoir leur cause en faveur d'un calendrier de réformes plus vaste.

Le deuxième facteur favorable est la disponibilité de bailleurs de fonds internationaux désireux de fournir une assistance financière et technique ; ceux-ci contribuent de façon notable à impulser le changement et à renforcer l'action des acteurs locaux adeptes du changement. Vu les maigres budgets des États de la région MENA, l'apport des bailleurs de fonds se révèle une contribution fondamentale à la rénovation des institutions du marché du travail, des services de l'emploi et des systèmes d'EFPP. Dans la plupart des cas, les réformes ont été promues et encouragées par des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale, l'UE, l'OIT, le Programme des Nations Unies pour le développement et par les organismes nationaux d'aide au développement<sup>31</sup>. Le bref aperçu des initiatives à l'œuvre présenté plus haut montre bien que les bailleurs de fonds jouent un rôle fondamental dans l'introduction de programmes de réformes dans la région MENA. Les bailleurs de fonds ont mobilisé une grande quantité de fonds et d'expertise en faveur des réformes des marchés du travail et de la formation, en accord avec le degré de coopération politique existant dans chaque pays. Si toutefois la communauté des bailleurs de fonds s'est montrée généreuse sur le plan financier, elle s'est aussi montrée ambitieuse dans l'établissement de ses objectifs, s'attaquant

à des réformes systémiques (Tunisie, Maroc, Jordanie) ou complétant des stratégies nationales (Tunisie).

Selon les premières évaluations, les résultats sont modestes pour ce qui est de la traduction des initiatives pilotes en transformations systémiques. Bien que la plupart des projets soient considérés comme des réussites, leurs effets à long terme sur l'ensemble du système restent à déterminer. Un grand nombre de ces projets ont créé des îlots d'excellence sans avoir encore abouti à des changements systémiques. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces résultats. Dans bien des cas, les ressources financières ne sont pas suffisantes pour impulser une restructuration en profondeur de l'économie et les projets financés par les bailleurs de fonds ne sont pas financièrement soutenables. Les gouvernements en question ne disposent pas encore des ressources financières – et pas plus des ressources humaines qualifiées – nécessaires à la mise en œuvre d'un programme de réformes, et ils ne sont pas prêts à mettre à risque leur popularité en introduisant les mesures « difficiles » nécessaires à la réalisation de réformes en profondeur, dont les résultats ne peuvent être vus qu'à long terme. De plus, les programmes financés par les bailleurs de fonds ne parviennent pas toujours à assurer une ample diffusion des résultats des projets à l'ensemble des systèmes. Enfin, les performances économiques des pays MENA n'ont pas été très prometteuses au cours des dernières décennies.

La faiblesse des capacités institutionnelles dans la région limite sérieusement le taux d'absorption par les organismes publics des aides financières et techniques mises à disposition par les bailleurs de fonds. La politique publique a été définie et mise en œuvre sans coordination pendant si longtemps que certains acteurs locaux ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions. L'implication effective d'un grand nombre d'acteurs (ministères, entreprises, ensemble des citoyens) aux niveaux national et local, revêt une importance fondamentale pour le succès

<sup>31</sup> En particulier: l'USAID, l'ACDI, l'AFD, l'ASDI, le FSP, la BEI, la GTZ, le DFID, l'AJCI, la KfW, etc.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

des initiatives. Les institutions ne sont pas encore équipées des ressources humaines et matérielles nécessaires pour pouvoir s'acquitter des tâches requises (c'est le cas, par exemple, de la plupart des services publics pour l'emploi et des inspections du travail). Les différentes initiatives prévues dans le cadre des programmes financés par les bailleurs de fonds sont parfois mises en œuvre sans aucun dialogue ni aucune coordination ou synergie avec les institutions, ne serait-ce que dans un seul domaine, si bien que les approches interdisciplinaires sont extrêmement rares ; l'Égypte et le Liban offrent des exemples significatifs d'initiatives qui se chevauchent ou de changements introduits suivant une approche fragmentaire. Le manque de coordination entre les agences financées par des bailleurs de fonds poursuivant des programmes différents a également affecté négativement le processus de réforme. Enfin, dernière ombre au tableau mais pas pour autant négligeable, la majorité des pays n'ont pas une connaissance objective de la situation qu'ils traversent et/ou une stratégie globale de réforme à l'échelon national favorisant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique éclairée. Il en résulte que les projets financés par les bailleurs de fonds tendent à rester isolés des politiques nationales et de la pratique quotidienne des institutions locales.

Les options politiques importées d'autres pays jouent un rôle également important. Une phase de changement systémique expérimentale (impliquant des programmes et des projets innovants) est d'une utilité cruciale vu que la plupart des mesures adoptées ont été inspirées par des expériences menées dans le monde développé. Par définition, celles-ci partent du principe que l'on a affaire à un secteur privé bien développé, à des partenaires sociaux solides, à des administrations publiques efficaces et à un système de protection sociale accessible à tous – toutes conditions qui sont bien éloignées de la réalité des pays de la région MENA. Les effets de certaines mesures adoptées dans un contexte précis peuvent être bien différents quand on les applique à d'autres contextes, de sorte qu'il est nécessaire d'adapter les mesures aux conditions

locales, tout particulièrement dans les contextes où les acteurs locaux sont organisés en réseaux. En effet, les acteurs locaux appartiennent souvent à un même réseau régi par des relations interpersonnelles et peuvent agir comme une coalition afin de protéger leurs intérêts. L'importance accordée par les pouvoirs publics à la réalisation d'objectifs quantitatifs, lors de la mise en œuvre des projets, peut également amener les acteurs locaux à se plier à la logique du nombre au détriment de la qualité ; une telle dérive peut, en fin de compte, avoir pour effet de saper la crédibilité de toute intervention publique.

Tout changement imprimé au marché du travail, tout processus de réforme entrepris tend à susciter une résistance ou une opposition de la part de ceux qui se sentent menacés par les transformations annoncées. Par définition, les réformes portent atteinte à des intérêts personnels au sein des structures du pouvoir et entraînent inévitablement des pertes ou des profits, d'une nature ou d'une autre. La question est de déterminer jusqu'où ces réformes peuvent aller sans provoquer de réactions extrêmes qui pourraient être fatales à leur poursuite même. Pour certains auteurs, l'insuffisance des ressources financières et des difficultés de nature socioculturelle ou institutionnelle sont les principaux obstacles qui s'opposent à la modernisation des systèmes. Contrairement à l'adaptation au progrès technique et aux innovations technologiques, qui se fait rapidement, les changements d'attitude et de mentalité tendent à être extrêmement lents. La mise en œuvre et le suivi d'un processus de changement dans certains contextes socioculturels et politiques sont des tâches complexes et ne peuvent être assorties de résultats positifs que s'il y a une cohérence entre le soutien politique, les ressources financières et humaines et les valeurs sociales.

Dans la région MENA, des phénomènes culturels et des attitudes au travail spécifiques compliquent la mise en œuvre des réformes. Selon De Gobbi et Nesporova (2005), en Égypte par exemple, les pratiques de favoritisme dans le

## 5. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DES MARCHÉS DU TRAVAIL

recrutement sont très répandues et la mobilité géographique et sociale est très réduite. Du fait de l'importance que revêt traditionnellement le réseau étendu des parents et des amis, les postes vacants, dans l'économie formelle (secteurs public et privé) aussi bien qu'informelle, sont pourvus par des membres de la famille ou des amis des salariés en place. Si une telle pratique peut générer un sentiment de loyauté envers l'employeur, elle conduit, cependant, bien évidemment, à des discordances entre l'offre et la demande de qualifications et entrave sérieusement le recrutement au mérite. Dans ces conditions, trouver un premier emploi sans avoir de relations devient particulièrement difficile. De plus, le statut est un élément qui influence l'entrée sur le marché du travail, celle surtout des jeunes dotés d'un bon niveau d'instruction et ayant de grandes aspirations professionnelles. Le statut personnel et familial est étroitement associé au statut de l'emploi, à telle enseigne qu'il est parfois préférable d'être sans emploi plutôt que d'avoir un emploi peu prestigieux. Ainsi, un emploi urbain jouit d'une plus haute considération qu'un emploi rural, et un poste d'employé de bureau est préférable à un travail d'ouvrier.

La restructuration des appareils de production du secteur privé peut indubitablement contribuer à surmonter certains de ces problèmes. La création pour les entreprises d'un environnement régi par une concurrence loyale et par la règle de droit (mettant l'accent sur une productivité et une rentabilité plus élevées) et la réforme des systèmes monétaires et financiers sont des étapes importantes vers la mise en place d'une économie de marché efficace. Le secteur public ne peut pas continuer à être la seule source d'emplois décents ; le secteur privé doit, lui aussi, assumer ses responsabilités. Les entrepreneurs privés tendent largement à asseoir leur compétitivité sur la faiblesse des coûts de la main-d'œuvre plutôt que sur la qualité élevée de leurs produits et ne peuvent ainsi offrir que des emplois informels et/ou des conditions de travail délétères, qui ne sont pas conformes aux normes juridiques minimales (salaire minimum garanti, sécurité sociale, horaire de travail raisonnable, etc.). Cette attitude

constitue un obstacle à la transition vers une économie de marché. Par conséquent, les réformes concernant les marchés du travail doivent être le volet d'un programme global de réformes structurelles qui soutiennent la croissance économique, promeuvent la création d'emplois décents et étendent à tous les groupes sociaux les possibilités d'accès à l'emploi et d'acquisition de qualifications.

Pour finir, la rationalisation de l'emploi dans le secteur public (par une réduction en volume et par une restructuration) s'annonce un problème des plus épineux. Exception faite pour le Liban, dont le secteur public a toujours été de taille négligeable, les pays MENA ont, de par leur tradition, un secteur public important, situation qui a grandement affecté leur économie et leur marché du travail. L'existence d'administrations publiques de relativement grandes dimensions, régies par de plus avantageux statuts de fonctionnaires (ou de personnel assimilé) produit des distorsions sur le marché du travail. Les postes de travail du secteur public sont attractifs non seulement pour la sécurité de l'emploi, les bonnes conditions de travail, les généreuses retraites et les divers autres avantages qu'ils offrent mais également parce qu'ils jouissent d'une bonne image (emploi de col blanc, en milieu urbain, non pénible et plus prestigieux). Bien que les salaires du secteur public et les avantages qui s'y rattachent décroissent, en valeur nominale et réelle, ils continuent à exercer leur attrait, surtout auprès des travailleurs les moins ambitieux. En dehors de l'effet d'érosion exercé par ces emplois privilégiés sur l'éthique du travail, l'absence de comptes à rendre ou d'évaluations liées aux performances dans le secteur public place la barre artificiellement haut en ce qui concerne les attentes des demandeurs d'emploi. Si bien que les groupes qui tirent directement avantage du secteur public (à savoir, le gouvernement et la bureaucratie du parti dominant) peuvent être considérés comme un obstacle majeur aux réformes.

La résistance opposée aux réformes par les travailleurs du secteur public et par les demandeurs d'emploi diplômés, rend pratiquement impossible la mise en place

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

d'un processus de réformes. Le chômage des diplômés signifie la perte d'un investissement économique dans l'éducation et encourage un exode des cerveaux par la migration. Cependant, l'attitude sceptique adoptée par un grand nombre de diplômés sans emploi qui, renonçant à toute perspective de carrière dans le secteur privé, s'obstinent à faire valoir leur droit d'accès à un emploi public, comme au Maroc, crée des doutes sur la viabilité de l'action publique. Il est aussi significatif de la profonde méfiance à l'égard des régimes politiques. Les

difficultés dans la mise en œuvre de réformes structurelles de grande envergure pourraient être partiellement liées à un manque de consensus social et à la profonde crise que traversent les systèmes politiques de la région. Comme proposé par certains auteurs (Yousef, 2004 ; Banque mondiale, 2004), un nouveau contrat social, basé sur une révision des droits et des responsabilités des individus et de l'État pourrait être la condition préalable indispensable à toute réforme globale.

## ACRONYMES

<b>EFP</b>	Enseignement et formation professionnels
<b>ETF</b>	Fondation européenne pour la formation (European Training Foundation)
<b>FIAP</b>	Fonds d'insertion et d'adaptation professionnelle
<b>MANFORME</b>	Mise à niveau de la formation professionnelle et de l'emploi
<b>MENA</b>	Moyen-Orient et Afrique du Nord (Middle East and North Africa)
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>SEDO</b>	Organisation pour le développement des petites entreprises (Small Enterprise Development Organisation)
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UGTT</b>	Union générale des travailleurs tunisiens
<b>UTAP</b>	Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche





## RÉFÉRENCES

- Abdel-Fadil, M., 'A Survey of the Basic Features and Problems of the Informal Small and Micro-Enterprises in the Arab Region', étude préparée pour le FEMISE, 2002.
- Agénor, P.-R., Nabli, M. K., Yousef, T. et Jensen, H. T., *Labor Market Reforms, Growth and Unemployment in Labor-Exporting Countries in the Middle East and North Africa*, Policy Research Working Paper Series 3328, Banque mondiale, Washington DC, 2004.
- Al Khouri, R., *Jordan Country Report on the Impact of the Euro-Mediterranean Partnership on Employment*, Projet Euromed pour l'emploi dans huit pays méditerranéens, 2005.
- Amer, M., 'Background Paper on Egypt', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Amer, M., 'Youth Labor Market Trajectories over Time', dans Assaad, R. (éd.), *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*, The American University in Cairo Press en collaboration avec l'ERF, Le Caire, 2002.
- Ayadi, M., Boulila, G., Lahouel, M. et Montigny, P., 'Pro-Poor Growth in Tunisia', mémo, Banque mondiale, Washington DC, 2005.
- Banque mondiale, Indicateurs de développement mondial. <http://devdata.worldbank.org/>
- Banque mondiale, *Republic of Tunisia Employment Strategy*, Vol. I et Vol. II, Secteur du développement humain au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, Washington DC, 2003.
- Banque mondiale, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa*, Washington DC, 2004.
- Barro, R. J. et Lee, J.-W., *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications*, CID Working Papers 42, Centre for International Development, Harvard University, Boston, 2000.
- Boughzala, M., 'Background Paper on Tunisia', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Bougroum, M., 'Background Paper on Morocco', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Bougroum, M. et Ibourk, A., 'The effects of job-creation schemes in Morocco', *International Labour Review*, Vol. 142, n° 3, OIT, 2003, pp. 341-371.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

- Card, D., 'The causal effect of education on earnings', dans Ashenfelter, O. et Card, D. (éds), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, North-Holland, 1999.
- Charmes, J., 'Women Entrepreneurs: From Availability to Voice', étude présentée à l'atelier CRDI-ERF, Le Caire, 5-6 février 2003.
- Chemingui, M., 'Background Paper on Tunisia', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, *Responding to Globalization: Skill Formation and Unemployment Reduction Policies*, CESAO, Nations Unies, New York, 2003.
- Commission européenne, Direction générale des Affaires économiques et financières, *European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP countries*, Occasional Papers 25, Bruxelles, juin 2006.
- Commission européenne, Direction générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité des Chances, *Emploi en Europe 2006*, octobre 2006b.
- Commission européenne, EuropeAid, Unité d'appui thématique : Développement humain et social, *The Labour Market and Vocational Training in the Context of Euro-Mediterranean Cooperation*, 2005.
- De Gobbi, M. S. et Nesporova, A., *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security in Egypt*, Employment Strategy Papers 2005/10, OIT, 2005.
- de la Fuente, A. et Ciccone, A., *Human Capital in a Global and Knowledge-based Economy*, Commission européenne, Direction générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité des chances, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003.
- Economic Research Forum, *Egypt Country Profile: The Road Ahead for Egypt*, ERF, Le Caire, 2004.
- El Ehwany, N., *Labour Market Analysis and Macroeconomic Framework: Policies and Incentives for Increasing Employment in Egypt*, OIT, Le Caire, 2004.
- El Ehwany, N. et El Laithy, H., *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt: A Country Profile*, OIT, Le Caire, 2001.
- El Hamidi, F. et Wahba, J., *The Effects of Structural Adjustment on Youth Unemployment in Egypt*, étude présentée à la 12<sup>ème</sup> Conférence annuelle de l'ERF, Le Caire, 19-21 décembre 2005.
- El Mahdi, A., 'The Labour Absorption Capacity of the Informal Sector in Egypt', dans Assaad, R. (éd.), *The Egyptian Labour Market in an Era of Reform*, The American University in Cairo Press et ERF, Le Caire, 2002.
- Fawzy, S., *Investment Policies and the Unemployment in Egypt*, ECES Working Paper 68, Egyptian Center for Economic Studies, Le Caire, 2002.
- Gardner, E., *Creating Employment in the Middle East and North Africa*, FMI, 2003.

- Glewwe, P., 'Schools and skills in developing countries: Education policies and socioeconomic outcomes', *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, n° 2, American Economic Association, 2002, pp. 436-482.
- Handoussa, H. et El Oraby, N., *Civil Service Wages and Reform: The Case of Egypt*, ECES Working Paper 98, Egyptian Center for Economic Studies, Le Caire, 2004.
- Huitfeldt, H. et Kabbani, N., 'Returns to Education and the Transition from School to Work in Syria', étude présentée à la 12<sup>ème</sup> Conférence annuelle de l'ERF, Le Caire, 19-21 décembre 2005, 2006.
- Iqbal, F., *Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa*, Banque mondiale, Washington DC, 2006.
- Issa, N., 'Background Paper on Lebanon', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Issa, N., 'Employment policy and human resources in Lebanon', *Social and Economic Crisis in Lebanon*, Conférence du Centre consultatif d'études et de documentation, Beyrouth, 1999.
- Kanaan, T. H. et Kardoosh, M. A., 'Employment and the labour market in Jordan', étude préparée pour le 4<sup>ème</sup> Forum du développement méditerranéen (MDF4), 2002.
- Keller, J. et Nabli, M. K., *The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA over the 1990s*, Banque mondiale, Washington DC, 2002.
- Krueger, A. B. et Lindahl, M., 'Education for Growth: Why and for Whom?', *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, n° 4, American Economic Association, 2001, pp. 1101-1136.
- Makdisi, S., Fattah, Z. et Limam, I., *Determinants of Growth in the MENA Countries*, API Working Paper Series 0301, Arab Planning Institute, Koweïth, 2003.
- Maleeb, M., 'Background Paper on Lebanon', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Martin, I., 'The Euro-Mediterranean Partnership and Employment', rapport comparatif préliminaire du projet Euromed pour l'emploi dans huit pays méditerranéens, 2006.
- McCormick, B. et Wahba, J., *Migration and Mobility in the Egyptian Labour Market*, Research Report Series 0401, ERF, Le Caire, 2004.
- Moktar, M. et Wahba, J., 'Informalisation of labour in Egypt', dans Assaad, R. (éd.), *The Labour Market in a Reforming Economy: Egypt in the 1990s*, The American University in Cairo Press et ERF, Le Caire, 2002.
- Mryyan, N., 'Background Paper on Jordan', rapport préparé pour l'ETF dans le cadre du projet sur le fonctionnement des marchés du travail dans la région méditerranéenne, 2005.
- Murphy, R. et Salehi-Isfahani, D., *Labour Market Flexibility and Investment in Human Capital*, Working Paper, Virginia Tech, 2003.

## LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, Perspectives de la population mondiale (World Population Prospects). <http://esa.un.org/unpp/>

OIT, Estimations et projections de la population économiquement active. <http://laborsta.ilo.org/>

OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, OIT, Genève, 2002.

Oxenstierna, S., *Review of the Project 'Modernisation of the Employment Service in Tunisia'*, Agence suédoise pour le développement et la coopération internationale, 2001.

Pissarides, C. A., *Human Capital and Growth: A Synthesis Report*, Working Paper 168, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2000.

Pritchett, L., *Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?*, Middle East and North Africa Working Paper Series 18, Banque mondiale, Washington DC, 1999.

Psacharopoulos, G. et Patrinos, H. A., *Returns to Investment in Education: A Further Update*, Policy Research Working Paper Series 2881, Banque mondiale, Washington DC, 2002.

Robalino, D. A., *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, Banque mondiale, Washington DC, 2005.

Said, M., 'A decade of rising wage inequality?', dans Assaad, R. (éd.), *The Egyptian Labour Market in an Era of Reform*, The American University in Cairo Press et ERF, Le Caire, 2002.

UNESCO, base de données de l'Institut des statistiques, 2006. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)

USAID, 'Morocco Workforce Development Assistance', rapport préparé par la Global Workforce in Transition (GWIT) et par le Centre de développement de l'éducation, et soumis à l'antenne USAID/Maroc le 13 mai 2003.

Wahba, J., 'Labour mobility in Egypt: Are the 1990s any different from the 1980s?', dans Assaad, R. (éd.), *The Labour Market in a Reforming Economy: Egypt in the 1990s*, The American University in Cairo Press et ERF, Le Caire, 2002.

Yousef, T. M., *Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa*, étude préparée pour la Banque mondiale, Washington DC, juin 2004.

Zouari-Bouattour, S., 'Évolution du taux de rendement de l'éducation en Tunisie 1980-1999', 5<sup>èmes</sup> Rencontres euro-méditerranéennes, CEMAFI, Nice, 2001.

FONDATION EUROPÉENNE POUR LA  
FORMATION

LES RÉFORMES DES POLITIQUES DE  
L'EMPLOI AU MOYEN-ORIENT ET EN  
AFRIQUE DU NORD

Luxembourg : Office des publications officielles  
des Communautés européennes

2007 – 84 pp. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN : 978-92-9157-543-5





## **VENTE ET ABONNEMENTS**

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de ses bureaux de vente répartis partout dans le monde. Passez commande auprès d'un de ces bureaux, dont vous pouvez vous procurer la liste :

en consultant le site internet de l'Office (<http://publications.europa.eu>),

en la demandant par télécopie au (352) 29 29-42758.

TA-78-07-116-FR-C

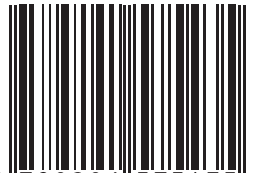


Office des publications

*Publications.europa.eu*

Copyright photo: ILO/J. Maillard

ISBN 978-92-9157-543-5



9 789291 575435