

Comblé le déficit d'emplois

**Le fort taux de chômage
des jeunes alimente les troubles
dans tout le Moyen-Orient**

Yasser Abdih

DÉPUIS le décès de Mohamed Bouazizi par immolation en janvier, le monde entier suit les troubles qui se répandent au Moyen-Orient. Le suicide de M. Bouazizi et l'agitation qui l'a suivi sont un rappel à la réalité pour les décideurs politiques qui n'avaient pas prévu la fin si brutale du *statu quo*.

Il est évident, a posteriori, que dans les pays du Moyen-Orient, la société reposait sur un volcan. Les troubles résultent en partie de la répression politique, mais des problèmes économiques intenable, comme le chômage élevé des jeunes, causaient déjà des frémissements invisibles.

On ne dispose guère de données sur la région, mais celles qui concernent six pays (Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie) montrent que le taux de chômage moyen se maintient autour de 12 % depuis une vingtaine d'années. Malgré une croissance soutenue pendant huit ans, il était de 11 % en moyenne pour ces pays en 2008, soit le taux régional le plus élevé au monde. Le pourcentage de la population sur le marché du travail (le taux d'activité) dans ces pays est, à 48 %, bien inférieur à celui des autres régions.

L'existence dans ces pays d'un fort taux de chômage et d'un faible taux d'activité explique que le taux d'emploi de la population en âge de travailler soit bas : à moins de 45 %, c'est le taux régional le plus faible au monde (graphique 1).

Dans cette région, le chômage touche principalement les jeunes. Les jeunes de 15 à 24 ans représentent plus de 40 % des chômeurs en Jordanie, au Liban, au Maroc et en Tunisie, et près de 60 % en Syrie et en Égypte. En 2008, le taux de chômage des jeunes s'établissait en moyenne à 27 %, soit un taux plus élevé que dans toute autre région du monde (graphique 2). Contrairement à ce qui se passe dans la quasi-totalité du reste du monde, le taux de chômage augmente dans de nombreux pays du Moyen-Orient avec le niveau de formation : parmi les diplômés du supérieur, il dépasse 15 % en Égypte, en Jordanie et en Tunisie.

De tels taux de chômage induisent des coûts sociaux et économiques notables. Il y a eu une forte émigration, en partie à cause des perspectives d'emploi limitées dans ces pays et on estime le



Étudiants à l'Université d'Amman, en Jordanie.

nombre de travailleurs partis à l'étranger à environ 16 % de la population active totale de ces six pays. Mais les possibilités d'emploi à l'étranger se raréfient pour les travailleurs égyptiens, jordaniens, libanais, marocains, syriens et tunisiens du fait de l'augmentation brutale du chômage dans les économies avancées et de la tendance à la nationalisation de la main-d'œuvre dans les pays du Conseil de coopération du Golfe. Face à une pression concurrentielle accrue de la part des autres marchés émergents, la région peut de moins en moins se permettre de laisser les choses en l'état.

Les défis à venir sont considérables. On estime à 18½ millions le nombre d'emplois à temps plein que ces pays devront créer entre 2008 et 2020 pour offrir un emploi aux chômeurs actuels et aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Cela laisserait néanmoins le taux d'emploi à 49 %, soit moins que les taux actuellement observés dans les autres régions.

Les causes profondes

Pourquoi le chômage est-il si tenace dans ces pays?

L'analyse démographique fournit une partie de la réponse. La population active totale de l'Égypte, de la Jordanie, du Liban, du Maroc, de la Syrie et de la Tunisie a crû en moyenne de 2,7 % par an sur la dernière décennie, plus rapidement donc que dans toutes les régions du monde hormis l'Afrique. La croissance de la population active devrait ralentir dans les dix ans à venir, mais restera supérieure à celle des autres régions. Environ 10 millions de personnes devraient entrer sur le marché du travail dans la prochaine décennie, contre 13½ millions ces dix dernières années. La pression démographique ne va donc pas se relâcher rapidement.

Il y a aussi une vraie inadéquation entre les compétences des jeunes et celles que recherchent les entreprises. Alors que ces pays du



Moyen-Orient forment de plus en plus de jeunes, les entreprises évoquent régulièrement le manque de compétences adéquates des candidats comme frein aux recrutements; c'est parmi les plus diplômés que le chômage est le plus élevé, ce qui indiquerait que le système éducatif produit des diplômés qui n'ont pas les compétences requises sur le marché du travail.

Dans la plupart de ces pays, la réglementation trop contraignante sur l'embauche et le licenciement joue également un rôle. Ainsi, en Égypte, la prime de licenciement représente 132 semaines de salaire pour les salariés en place (y compris les frais de préavis). En Syrie et au Maroc, elle est de 80 et 85 semaines (Banque mondiale, 2008), soit bien plus que la moyenne de 38,6 semaines dans la région Asie de l'Est et Pacifique et de 25,8 semaines dans le monde développé (Dhillon et Yousef, 2009). Les licenciements coûtent si cher que les entreprises préfèrent ne pas embaucher.

Enfin, la taille excessive de la fonction publique est aussi problématique. Elle attire les demandeurs d'emploi parce qu'elle offre la sécurité, des salaires plus élevés et des avantages plus nombreux. La prééminence du secteur public comme employeur a faussé le marché de l'emploi et privé de ressources un secteur privé qui pourrait être plus dynamique. Les pratiques de recrutement dans le public ont en général poussé à la hausse les prétentions salariales et accordé une prime au diplôme plutôt qu'aux compétences, ce qui influe sur les choix éducatifs et perpétue cette inadéquation des compétences.

Possibilités de remèdes immédiats

Que faire face à un fort taux de chômage? Plusieurs mesures pourraient avoir des effets immédiats et certaines pourraient aussi se révéler bénéfiques à plus long terme.

Les autorités pourraient :

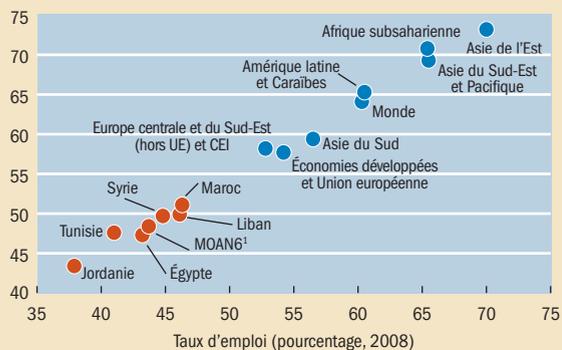
- **Investir dans les infrastructures.** L'investissement dans les infrastructures, telles que les transports, l'eau, l'assainissement et l'énergie, peut créer des emplois, même à court terme. D'après l'expérience de pays d'Amérique latine et des Caraïbes, l'Égypte pourrait créer 87.000 emplois, et la Tunisie 18.000, en consacrant 1 % du PIB à des dépenses d'infrastructures. Pour obtenir un effet immédiat, les autorités pourraient accélérer la mise en œuvre des grands travaux déjà prévus à forte intensité de main-d'œuvre. Non seulement cette stratégie créerait immédiatement des emplois,

Graphique 1

Sans emploi

Moins de 45 % de la population active des pays MOAN6¹ a un emploi; c'est le plus faible taux régional au monde.

(taux d'activité, pourcentage, 2008)



Sources : Organisation internationale du travail; autorités nationales; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*; et estimations des services du FMI.

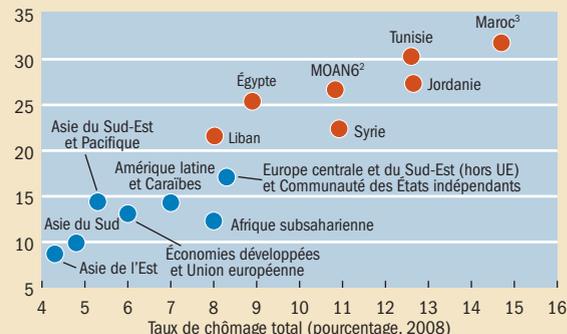
¹Les pays MOAN6 sont l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie et la Tunisie.

Graphique 2

Les jeunes et les sans-emploi

Le chômage des jeunes est un problème chronique dans de nombreux pays du Moyen-Orient.

(chômage des jeunes, pourcentage, 2008¹)



Sources : Organisation du travail; autorités nationales; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*; et estimations des services du FMI.

¹Du dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

²Les pays MOAN6 sont l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie et la Tunisie.

³Le taux de chômage total du Maroc reprend celui de l'Enquête sur la main-d'œuvre urbaine.

mais elle soutiendrait aussi la croissance à plus long terme grâce à l'amélioration des infrastructures.

- **Soutenir l'activité privée.** Pour encourager la création d'emplois, les décideurs pourraient accorder des incitations fiscales ou des garanties de crédit aux PME viables et à forte intensité de main-d'œuvre, comme cela a été fait pendant la crise financière mondiale dans de nombreux marchés émergents et économies en transition. Ils pourraient aussi faciliter l'obtention de prêts par ces entreprises.

- **Étendre les programmes de formation prometteurs.** Les programmes de formation pour les jeunes se multiplient dans la région, tel l'EFE (Education for Employment Foundation), qui est déjà actif dans plusieurs pays, dont l'Égypte, la Jordanie et le Maroc. L'EFE évalue avec les entreprises et les industries les besoins de compétences et offre des programmes de formation sur mesure pour les jeunes. Grâce à ses programmes de formation théorique et en apprentissage, l'EFE a obtenu de bons résultats tant en termes de formation que de placement. Les décideurs devraient chercher à étendre et à multiplier les programmes de ce type.

- **Investir dans de nouveaux programmes de formation.** Il pourrait être intéressant d'investir dans de nouveaux programmes de formation tout en sachant que les avantages n'en seront pas immédiats. Les décideurs pourraient étudier les exemples en Amérique latine où les perspectives d'embauche et les revenus des participants ont été améliorés par des programmes d'apprentissage qui, fondés sur la demande, offrent une formation pratique et théorique tout en assurant le suivi des performances.

L'équilibre entre les besoins actuels et futurs

Les autorités doivent veiller à ce que ces solutions à court terme au problème de l'emploi des jeunes ne remettent pas en cause l'objectif à long terme de création d'emplois pérennes et d'accumulation de compétences productives.

Les troubles sociaux et politiques actuels pourraient inciter les autorités à créer dans la précipitation des emplois publics inutiles. Il pourrait être difficile de revenir par la suite sur ces décisions, qui fausseraient le marché et priveraient le secteur privé de ressources. Accorder des subventions aux jeunes chômeurs diplômés est certes louable et réglerait temporairement le problème, mais cela ne ferait que renforcer l'inadéquation des compétences des nouveaux entrants sur le marché du travail si ces subventions étaient accordées uniquement sur la base des diplômes.

Les autorités peuvent prendre des mesures pour relancer rapidement l'emploi, mais elles doivent déployer des stratégies globales qui s'attaquent aux causes profondes du chômage. De telles stratégies doivent promouvoir un modèle de croissance solidaire, améliorer l'acquisition des compétences et assurer une protection sociale convenable aux travailleurs et aux chercheurs d'emploi.

Les gouvernements de la région ont plusieurs possibilités pour soutenir une croissance solidaire. Ils peuvent en particulier créer un *environnement offrant à tous des chances équitables*. Il faut offrir à chacun, et surtout aux jeunes, la possibilité d'acquérir une bonne éducation, de postuler à des emplois de qualité, de devenir entrepreneur, d'avoir accès au crédit et d'acheter des terrains. En renforçant l'égalité des chances et en partageant mieux les avantages de la réforme économique, on améliorerait durablement les conditions de vie.

Les autorités pourraient aussi améliorer le climat des affaires. Réformer pour créer *un environnement économique plus propice aux investissements et à la concurrence*, par exemple en simplifiant les formalités lors de la création d'entreprises, en renforçant la législation relative au droit de propriété ou en améliorant l'exécution des contrats, permettrait de libérer le potentiel de création d'emploi de la région. Cela pourrait aussi faire passer les jeunes travailleurs de l'économie informelle, dans laquelle ils sont peu protégés, généralement mal payés et occupés à des activités peu génératrices de croissance, vers l'économie formelle.

De nombreux expatriés originaires de la région se trouvent en Europe, aux États-Unis et dans les six pays du Conseil de coopération du Golfe. Ils sont nombreux à être très qualifiés et à avoir acquis des années d'expérience dans un environnement concurrentiel. *Rappeler cette diaspora qualifiée* et inverser la fuite des cerveaux permettrait d'augmenter l'offre de main-d'œuvre qualifiée, ce qui aiderait ces économies nationales à croître et à être plus concurrentielles au plan mondial. Ces personnes ramèneraient au pays leurs compétences, leur capital, leur savoir-faire commercial et des idées innovantes. Elles pourraient ouvrir des entreprises et des usines et embaucher parmi les chômeurs. Améliorer l'environnement économique, améliorer la gouvernance, mieux faire respecter les droits et la propriété intellectuelle, accorder des incitations fiscales et financières, tout cela aidera à faire revenir les talents de l'étranger.

Les échanges des pays de la région sont bien inférieurs à ce qu'ils pourraient être. Une récente étude du Forum économique mondial montre que les politiques commerciales égyptienne, jordanienne, libanaise, marocaine, syrienne et tunisienne sont parmi les plus restrictives au monde. Les droits de douanes imposés par ces pays (environ 12 % en moyenne) sont presque le double de ceux des pays émergents d'Asie. *La libéralisation des échanges et l'ouverture des marchés intérieurs* renforceraient à la fois la croissance de la production et la demande de main-d'œuvre. L'abaissement des droits de douane, le développement des échanges avec les marchés émergents à forte croissance et le renforcement du commerce interrégional seraient autant de mesures allant dans la bonne direction.

Une éducation qui paye

Pour s'attaquer aux causes de l'inadéquation des compétences, les éducateurs et les autorités pourraient :

- **Réaligner les programmes scolaires sur les besoins du secteur privé.** Les décideurs pourraient multiplier les initiatives qui apportent aux élèves les compétences et les savoirs dont le secteur privé a besoin, à l'exemple de l'initiative Injaz. Ce partenariat entre les ministères de l'éducation et le secteur privé donne à des chefs d'entreprise l'occasion d'enseigner à des élèves du secondaire et du supérieur des compétences valorisables sur le marché du travail, notamment les compétences de base nécessaires à la vie en entreprise, le travail en équipe, le leadership et la pensée entrepreneuriale. Lancée en Jordanie en 1999, Injaz mène aujourd'hui des projets dans une dizaine de pays.

- **Modifier les conditions d'admission à l'université.** Les conditions d'admission des universités pourraient influencer l'apprentissage des compétences aux niveaux d'éducation inférieurs en exigeant que les étudiants potentiels montrent qu'ils

savent rédiger, faire preuve de pensée critique et résoudre des problèmes. De telles exigences inciteraient les parents, les éducateurs et les élèves à dépasser le «par-cœur» dans le primaire et le secondaire.

• **Réformer les pratiques d'embauche et de rémunération dans la fonction publique.** Il faudrait privilégier davantage les compétences et la concurrence, plutôt que les diplômes. Des entretiens d'embauche et des tests permettraient d'évaluer d'autres compétences que celles qui sont actuellement testées. Renforcer le lien entre résultats et rémunération et mettre en œuvre la promotion au mérite inciteraient aussi davantage les jeunes à acquérir les bonnes compétences (Salehi-Isfahani et Dhillon, 2008).

Une stratégie d'emploi à long terme doit promouvoir la protection des travailleurs tout en préservant la flexibilité du marché du travail, ce qui est, en fait, dans l'intérêt des travailleurs.

Alors qu'elle vise à protéger les travailleurs, la réglementation trop rigide du travail dans la région (les primes de licenciement énormes par exemple) limite la création d'emplois dans l'économie formelle et pousse les entreprises vers l'économie informelle. Il faudrait assouplir cette réglementation tout en protégeant le droit de négociation collective et en assurant une protection sociale réelle aux travailleurs et aux chômeurs, notamment une assurance chômage. L'assouplissement de la réglementation du travail permettrait au secteur privé de mieux réagir aux signaux

du marché et amplifierait l'effet des autres réformes, comme la libéralisation du commerce, sur l'emploi.

On peut faire beaucoup pour améliorer les perspectives d'emploi déplorables des jeunes au Moyen-Orient. Il faut prendre tout de suite des mesures pour répondre aux attentes légitimes et pressantes des jeunes de la région, mais ces mesures ne sauraient se substituer à une stratégie globale de l'emploi à long terme axée sur la réorientation de l'éducation, l'amélioration du climat des affaires et le démantèlement des obstacles qui empêchent actuellement les entreprises d'embaucher. ■

Yasser Abdih est économiste au Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.

Bibliographie :

Dhillon, Navtej, and Tarik Yousef (eds.), 2009, Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East (Washington: Brookings Institution Press).

Noland, Marcus and Howard Pack, 2007, The Arab Economies in a Changing World (Washington: Peterson Institute for International Economics).

Salehi-Isfahani, Djavad, and Navtej Dhillon, 2008, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform," Middle East Youth Initiative Working Paper.

World Bank, 2008, Doing Business 2009 (Washington, D.C.) World Bank, 2008, Doing Business 2009 (Washington, D.C.)



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2012-2013 program begins in July of 2012. Applications are due by January 1, 2012.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu