

LES OBSERVATOIRES DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU MAGHREB: UNE IMPOSSIBLE EMERGENCE?

Bernard **FOURCADE***

Les pays du Maghreb ont signé des accords avec l'Union Européenne pour préparer leur entrée dans la zone de libre-échange (ZLE) à l'horizon 2010, dont les incidences sur le fonctionnement des entreprises et du marché du travail sont anticipées comme devant être profondes.

La logique qui préside à la nécessité d'améliorer la connaissance de l'emploi et du marché du travail tient à l'idée que le renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'économie en général dans un contexte plus ouvert et plus concurrentiel (mondialisation, ouverture des frontières) impose l'amélioration de la formation de la main-d'œuvre et des jeunes en particulier, dans des pays dont les structures démographiques font une place considérable aux jeunes de 20 à 25 ans, et qui envoient vers le marché du travail des générations de plus en plus nombreuses pour au moins les dix années qui viennent (Fourcade, 2006). C'est donc une préoccupation de formation-qualification, visant l'amélioration de l'employabilité des personnes, qui implique une meilleure maîtrise des paramètres de l'emploi. Or ces derniers ont été largement délaissés depuis les indépendances: les préoccupations sociales n'ont pas été au centre des politiques de développement des pays du Maghreb, et la question du chômage est longtemps restée une donnée déniée ou tabou.

Dans des contextes institutionnels différents, et avec l'appui de divers bailleurs de fonds, les trois pays du Maghreb ont mis en chantier la construction d'observatoires de l'emploi depuis quelques années. A ce jour pourtant, aucune de ces tentatives n'a débouché sur des systèmes opérationnels. Car les indispensables innovations techniques et institutionnelles requises tardent à se concrétiser, face à trois faiblesses majeures des systèmes d'information en place jusqu'ici: la connaissance de l'emploi, de ses évolutions (séries rétrospectives et études prospectives) et de la production des systèmes de formation (initiale, générale et professionnelle, continue), le

* Ingénieur de Recherche, LIHRE –CNRS, Université de Toulouse 1 - France

fonctionnement des services publics de l'emploi, la difficulté d'instaurer une approche partenariale.

Plusieurs faiblesses des systèmes d'information sur l'emploi constituent les obstacles majeurs que les pouvoirs publics devront s'efforcer d'aplanir pour que la construction d'observatoires débouche sur de véritables outils opérationnels pour le pilotage des politiques de formation: celles qui concernent la production statistique de base sur la population active et l'emploi, celle des services publics de l'emploi, celle enfin qui met en cause les habitudes de cloisonnement des structures intervenant sur le fonctionnement du marché du travail.

1 - LA FAIBLESSE DES DONNEES DE BASE SUR L'EMPLOI

Les enquêtes sur l'emploi des instituts nationaux de statistiques continuent de présenter trois déficiences importantes: leur difficulté à intégrer le suivi de l'emploi informel (en intégrant les recommandations des conférences internationales des statisticiens du travail), le traitement conceptuel insatisfaisant des frontières entre activité/chômage/sous-emploi/emploi informel, corrélativement la faiblesse de la connaissance de l'emploi féminin (qui touche beaucoup à l'emploi informel). Par contre, les appareils statistiques s'améliorent sur la question du suivi conjoncturel (trimestriel) de l'emploi, à l'exception de l'Algérie. Or ces questions sont déterminantes pour comprendre quels sont les modes d'insertion dans l'emploi des jeunes, et notamment des diplômés, dans des économies en transition comme celles du Maghreb.

1.1. La saisie de l'emploi dans des économies où l'emploi informel occupe une place importante

Dans le fonctionnement des marchés du travail des économies du Maghreb, la question déterminante est moins celle du chômage que celle du sous-emploi, et ceci concerne tous les niveaux d'éducation. Certes le chômage des diplômés a pris une ampleur réelle à partir de la mise en application des PAS, qui ont rompu la logique d'intégration automatique des diplômés dans la fonction publique ou le secteur public, entreprises d'Etat comprises. Mais à y regarder de plus près, le chômage déclaré des diplômés traduit davantage la référence au vieux modèle qu'une situation sans activité et sans revenu: les diplômés eux-mêmes participent aux activités informelles. Il est d'ailleurs frappant de voir que les taux de chômage dans les trois pays sont inversement

proportionnels au niveau d'études: ils progressent avec le niveau d'éducation, à l'inverse de ce qu'on observe dans les pays du nord.

L'enjeu majeur est donc de suivre l'emploi sous toutes ses formes, l'informel tenant une place importante à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, l'emploi salarié stable à temps plein ne progressant que modérément dans les secteurs formels, notamment au gré de la restructuration du secteur des entreprises publiques, et de la dynamisation du secteur privé.

Un travail très approfondi a été réalisé par la 16^{ème} conférence internationale des statisticiens du travail (Genève, 1998) sur la mesure du sous-emploi et les modifications qu'il faudrait apporter dans les concepts et les méthodologies d'enquêtes. Le rapport indique que ces critères sont déjà appliqués dans un certain nombre d'enquêtes nationales effectuées tant dans les pays développés que dans les pays en développement, mais les pays du Maghreb n'en font pas encore partie.

1.2. La mesure du chômage

La question du chômage est concomitante de la saisie de l'emploi informel et du sous-emploi, et elle joue un rôle essentiel dans l'appréciation de la relation formation emploi. L'emploi informel brouille fortement la perception du chômage. Si le passage par l'emploi (ou les activités) informel devient progressivement un passage obligé quand on entre sur le marché du travail (comme le passage par l'emploi précaire et l'emploi non qualifié le devient de plus en plus dans les économies du nord, créant le phénomène des trajectoires galères d'insertion professionnelle), la frontière entre chômage et précarité s'estompe. La mesure du chômage déclaré (au sens du BIT) tend à n'être plus qu'un élément de l'approche de l'insertion.

Dans un pays comme le Bénin, la réalisation à un an d'intervalle d'un recensement général de population (en 2002) qui utilise une définition large du chômage (avec une période de référence de 3 mois pour se déclarer sans activité) et l'enquête sur l'emploi (de type 123, en 2001) réalisée en milieu urbain (avec une période de référence d'une semaine) donne des résultats très différents en matière de taux de chômage: plus on augmente la période de référence, moins on trouve d'individus déclarant qu'ils n'ont eu aucune activité rémunérée, donc comptabilisés comme chômeurs.

Avec d'autres moyens et d'autres méthodes, l'étude de Rama¹ en Tunisie estime que le taux de chômage réel est inférieur au taux officiel et montre que le marché du travail est plus efficace qu'il ne paraît.

Dans tous les cas, l'étude de l'insertion des diplômés dans les pays où emploi informel et sous-emploi sont importants devraient intégrer ces définitions internationales nouvelles pour ne pas reproduire les indicateurs utilisés dans les pays industrialisés, dans lesquels l'emploi salarié stable est encore le modèle dominant, même si la période d'insertion des jeunes fait une large place aux emplois précaires. Le rôle des formations et des diplômés dans les systèmes d'emplois où le salariat n'est pas dominant mérite d'être étudié avec des instruments appropriés, ce qui n'a guère été le cas jusqu'ici.

1.3. L'amélioration de la connaissance du suivi conjoncturel de l'emploi

Les gouvernements (au moins en Tunisie et au Maroc) ont souhaité disposer de données trimestrialisées sur l'emploi, impliquant une modification de la méthodologie des enquêtes sur l'emploi, l'échantillon national de ménages étant fractionné pour permettre plusieurs passages. Ce genre d'amélioration de la connaissance de l'emploi présente des avantages par rapport au suivi d'une question politiquement sensible, mais ne permet pas d'affiner la mesure des divers aspects de la relation formation emploi. En effet, le fractionnement de l'échantillon n'augmente pas la taille de celui-ci et ne permet pas d'améliorer la saisie des emplois qui autoriserait un meilleur rapprochement entre formations et emplois occupés.

Les pays du Maghreb ne disposent pas d'une nomenclature de professions adaptée à l'étude de la relation formation emploi. Lorsque des enquêtes d'insertion sont réalisées auprès des jeunes sortant de formation professionnelle (comme c'est le cas au Maroc par exemple), l'accent est mis davantage sur le taux de chômage (ou le taux d'insertion) sans questionner la nature des emplois occupés, et leur relative adéquation. Les phénomènes de déclassement ne sont pas non plus abordés, faute d'une nomenclature organisée par niveaux et spécialités.

¹ Selon Rama (1998), le taux de chômage réel serait sensiblement plus bas: "the unemployment rate excluding first-time seekers is low by any standard".

2 – LA FAIBLESSE DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI ET DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI

La situation est différente dans les trois pays, mais le point commun est la tendance à mieux saisir et traiter les demandes d'emplois hautement qualifiées que les autres catégories de main-d'œuvre. Les services publics de l'emploi ne sont pas efficaces pour tous. Ils ne sont pas non plus de ce fait de bons outils de connaissance de l'activité du marché de l'emploi.

2.1. La fonction d'intermédiation

En créant l'ANAPEC en 2001 (agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences), pour prendre la suite des CIOPE (centres d'information et d'orientation pour l'emploi) qui avaient été mis en place une dizaine d'années auparavant pour l'information et l'orientation des diplômés, le Maroc s'est donné un instrument qui vise en priorité le placement de la main-d'œuvre sur les emplois qualifiés. Mais cet instrument public peine à remplir pleinement le rôle qu'on serait en droit d'en attendre. Trois ans après sa création, il ne produit toujours aucune statistique sur le marché du travail, bien que certaines agences qui ont pris le relais de l'ancien réseau de centres jouent un rôle très actif dans les bassins d'emplois où elles sont implantées.

L'ANAPEC s'est vue confier en 2004 un rôle leader dans la mise au point d'une nomenclature du type ROME (répertoire opérationnel des métiers et des emplois), avec l'appui de l'ANPE française (Agence nationale pour l'emploi), qui pourrait apporter à terme un outil essentiel pour le suivi du marché du travail et pour l'évaluation des formations dispensées dans les divers appareils publics et privés.

Mais jusqu'ici, le Maroc ne dispose pas d'un système public d'intermédiation opérationnel permettant de suivre la dynamique du marché du travail et l'échange des offres et des demandes d'emplois par métiers. Or c'est une pièce maîtresse pour le fonctionnement d'un observatoire.

En Algérie, le traitement des demandeurs d'emplois est pris en charge par deux structures complètement différenciées suivant qu'il s'agit de licenciés des entreprises publiques, population spécifique qui bénéficie de l'appui de la CNAC (Caisse Nationale d'Assurance Chômage), organisme doté de moyens techniques et financiers importants, alors que les demandeurs ordinaires (primo-demandeurs

ou chômeurs) tout venant dépendent de l'ANEM (agence nationale de l'emploi) dont le réseau est faiblement équipé en ressources humaines qualifiées et en moyens matériels, notamment informatiques.

Globalement, un tel système dual ne parvient pas à produire l'information statistique dont le pays a besoin pour améliorer le pilotage de l'appareil de formation en lui fournissant les informations utiles: tensions du marché par métiers, offres non satisfaites par métiers, etc.

La situation est différente en Tunisie. L'Agence Tunisienne pour l'Emploi (ATE) devenue depuis peu ANETI, agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant, la nouvelle appellation venant souligner les préoccupations majeures du gouvernement soucieux de diriger de plus en plus de jeunes vers la création d'emploi ou d'entreprise. L'ATE a bénéficié durant une partie des années 90 de l'appui de la Banque Mondiale et de l'Union européenne et a réussi à mettre en place un solide réseau d'agences locales et un système informatique opérationnel qui fournit des données statistiques mensuelles détaillées sur le marché du travail tunisien. La qualité de ce système permet de conduire des analyses du fonctionnement du marché qui font progresser la connaissance et la capacité d'intervention des politiques (voir l'article de Rama, déjà cité).

Cependant, l'ATE apparaît plus active sur le segment des diplômés de l'enseignement supérieur (une agence spéciale leur est consacrée à Tunis) que pour l'ensemble de la main-d'œuvre.

2.2. Les politiques actives de l'emploi

Les trois pays ont adopté divers programmes d'action en faveur de l'insertion et de l'emploi, avec une insistance marquée pour l'aide à la création d'entreprises ou à l'auto-emploi (voir en particulier Hamed Y, 2003). La Tunisie est avancée dans ce domaine, avec un programme cohérent de mise à niveau des entreprises et des institutions d'appui qui ont été dotées de moyens importants (comme la BTS, banque tunisienne de solidarité, et le Fonds national pour l'emploi). Le Maroc et l'Algérie n'ont pas encore développé des programmes aussi nettement définis.

Toutefois, l'incidence de ces divers programmes sur le fonctionnement du marché, sur le chômage, sur l'insertion réelle des jeunes demeure mal connue. Les mécanismes d'évaluation n'ont pas été mis en place, ou tout au moins ne s'agit-il que d'études d'impact

qui mesurent plus le nombre de bénéficiaires que les effets économiques réels de ces politiques. C'est particulièrement frappant en matière d'appui à la création de petites entreprises ou d'auto-emploi.

3. LES DIFFICULTES DE L'APPROCHE PARTENARIALE

Mettre en place des observatoires de l'emploi et de la formation dans le but d'aider le décideur public dans la mise en oeuvre des politiques de formation et d'emploi efficaces nécessite une approche partenariale : la nature même de la relation formation emploi implique la rencontre de décideurs et d'opérateurs multiples, tant pour les opérations "d'amont" de la formation (actions de maintenance des programmes de formation, politiques de certification, gestion des filières de formation) que pour les opérations "d'aval" (suivi des performances des formés sur le marché du travail, évaluation des politiques d'emploi bénéficiant aux formés, etc.).

Dans les pays du Maghreb, cette nécessité se heurte au cloisonnement des administrations, au manque de culture coopérative. La Fondation européenne pour la formation (ETF, Turin) qui a commencé avec l'Algérie et plus récemment avec le Maroc une action d'appui au développement de la "fonction observatoire", considère qu'historiquement, les pays européens ont traversé trois phases dans l'évolution des dispositifs d'observation durant les dernières décennies:

- une phase informelle, quand il n'existe aucun organisme chargé de produire systématiquement l'information sur le système formation-emploi. Les informations disponibles sont de faible qualité et proviennent majoritairement des registres administratifs des programmes de formation et d'emploi. Quelques études sont élaborées, mais elles sont sporadiques, ne possèdent aucun plan préétabli et ne répondent pas à des besoins exprimés par les acteurs du système.

- une phase institutionnelle, lorsque un ou plusieurs organismes, à l'intérieur ou à l'extérieur des ministères, sont chargés de faire un suivi systématique des évolutions du marché du travail et/ou de la formation. Leur domaine d'observation est normalement restreint. Il n'existe aucune coordination entre les principaux acteurs du système de formation et de l'emploi, ni non plus entre les organismes producteurs de l'information. L'information produite n'est pas

amplement diffusée. Le format sous lequel l'information est produite n'en facilite pas l'utilisation par les acteurs décideurs.

- une phase réseau s'il y a un réseau permanent et institutionnalisé de coordination entre les organismes producteurs d'informations et les acteurs clés du système de formation-emploi. Les informations sont largement distribuées et diffusées et les acteurs s'en servent pour prendre leurs décisions.

Les pays du Maghreb se situent clairement dans la seconde phase de ce schéma d'évolution, la phase institutionnelle où l'information est produite de façon cloisonnée par des organismes, appartenant parfois au même ministère, qui utilisent des outils non harmonisés (notamment les nomenclatures) obstacle au rapprochement des données. Ce défaut de cohérence d'ensemble du système d'information est le phénomène le plus dommageable: il prive la production de nombreuses données de la valeur ajoutée qu'elles prendraient si elles étaient élaborées dans un cadre partenarial, où l'ensemble des parties prenantes au "système emploi formation" coopérerait pour déterminer et faire fonctionner un outillage répondant aux besoins d'information et de décision.

La construction de ce partenariat est le point d'achoppement jusqu'ici des diverses tentatives menées dans les pays du Maghreb pour faire fonctionner des observatoires. Il n'est pas question ici de soulever les obstacles de nature politique (notamment le mode de fonctionnement des administrations, le type de gouvernance) ou culturelle (perception du rôle de l'information) qui dépassent le cadre de ce papier, mais qui interviennent sans nul doute et de façon décisive sur la lenteur et les échecs du passage à la phase réseau.

Il est indispensable d'insister sur la nécessité "technique" du fonctionnement en réseau pour la maîtrise de la "fonction observatoire", pour reprendre l'expression retenue par ETF. La question institutionnelle est également difficile à régler dès lors que la fonction observatoire ne relève pas d'un département ministériel en particulier, mais de l'action de plusieurs d'entre eux. Si la forme institutionnelle n'est pas une question première (de nombreuses solutions peuvent être adaptées aux divers contextes nationaux, en tenant compte des pesanteurs historiques ou des rapports de force "locaux"), elle empoisonne pourtant sourdement l'avancement des travaux. La logique ou la nature nettement interministérielle de la fonction observatoire fait que sa mise en œuvre nécessite, comme le

requiert la Fondation sans encore y être tout à fait parvenue dans les pays du Maghreb, un appui au plus haut niveau de l'Etat et une volonté politique exprimée au sommet.

Le cas de la Tunisie est assez représentatif du bien fondé de cette analyse, quand bien même il s'agit du seul pays qui n'a pas demandé l'appui d'ETF pour créer son observatoire². La Tunisie a démarré ses premiers travaux préparatoires à la mise en place d'un observatoire en 1997, dans le cadre du projet MANFORM (mise à niveau de la formation professionnelle) financé par la Banque Mondiale et l'Union européenne. Le financement de ce projet a permis au ministère de l'emploi d'engager un vaste programme d'études pour la réalisation d'un système informatisé permettant de suivre une série d'indicateurs, et une série d'études d'impact des programmes en faveur de l'emploi³. Pourtant, en dépit des moyens engagés, l'observatoire n'est pas parvenu à produire une information additionnelle fiable et crédible. Implanté en tant que Direction Générale de ministère, l'ONEQ a tenté de faire fonctionner un "système expert" centralisant des données produites et détenues par un ensemble d'institutions ou de structures qui est apparu comme une usine à gaz, d'une complexité technique non maîtrisable, et où le partenariat était réduit à sa plus simple expression, les "partenaires" n'étant que des pourvoyeurs de données.

Quels que soient les multiples raisons et facteurs qui ont pu jouer pour faire échouer cette conception de l'observatoire, il faut mettre en avant le défaut de véritable partenariat qui implique des échanges équitables.

L'Algérie a entamé depuis plus de deux ans, avec l'appui d'ETF, une réflexion collective sur les démarches préalables à la mise en place d'un observatoire. Mais une telle réflexion avait déjà été menée auparavant dans le cadre d'un projet financé par le PNUD et exécuté par le BIT. De nombreux partenaires⁴ ont été invités autour de la table

² Il s'agit de l'ONEQ, observatoire national de l'emploi et des qualifications, une Direction Générale du ministère de l'emploi.

³ Ainsi qu'un ensemble d'autres études techniques, comme la réalisation d'un dictionnaire des emplois.

⁴ Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, Office National des Statistiques, Centre d'Etudes et de Recherche sur les Professions et les Qualifications, Institut National du Travail, Ex Holding Public Chimie Pharmacie Services, Association Nationale des Etablissements Agréés de Formation, Institut National de Développement de la Formation Continue, Ministère des Finances, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement, Centre de Recherche en

pour réaliser un bilan⁵ et poser les grandes lignes d'une stratégie d'implantation. Pourtant, en 2004, le projet était toujours à l'état de ... projet.

Le Maroc a demandé l'appui d'ETF pour la mise en œuvre d'un observatoire en 2003, après que diverses études, confiées à des consultants à la fin des années 90, aient préconisé la mise en place d'une structure nationale qui n'a jamais vu le jour. L'approche actuelle de la question est fortement influencée au Maroc par l'orientation sectorielle des politiques de formation professionnelle (la politique nationale met l'accent sur le développement de la formation dans trois secteurs prioritaires: le textile-habillement, l'hôtellerie-restauration, les NTIC, et reçoit l'appui de l'Union européenne, ainsi que d'autres bailleurs de fonds dans le domaine de la formation professionnelle, comme la GTZ ou le Canada). Les responsables marocains sont donc désireux de se doter des structures sectorielles d'information sur l'emploi et les besoins des entreprises. Un travail collectif a débuté sur la mise en place d'observatoires des métiers sectoriels, avec une forte demande des fédérations professionnelles concernées.

En même temps, un groupe de travail intersectoriel a débuté une réflexion plus générale pour jeter les bases d'un développement de la fonction observatoire au Maroc, impliquant les partenaires du système emploi formation. Le projet, poursuivi en 2005 et 2006, est parvenu à construire un nouvel outil en 2006 : les portraits statistiques sectoriels (PSS), dans les secteurs des IMMEE (industries métallurgiques, mécaniques, électriques et électroniques), de l'hôtellerie et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, aboutissant à une production nouvelle d'information.

L'approche partenariale a donc commencé à être mise en œuvre dans ces deux pays, mais sans parvenir encore à produire d'effet direct tangible sur l'analyse du fonctionnement de la relation formation emploi et l'aide à la décision.

Anthropologie Sociale et Culturelle, Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA), Caisse Nationale d'Assurance Chômage, Ministère de la Formation Professionnelle.

⁵ Un rapport du groupe projet a été rédigé en 2001.

CONCLUSION

La date de l'ouverture de la zone de libre-échange entre pays du Maghreb et Union européenne s'approche, mais aucun des trois pays de la rive sud n'est encore parvenu à mettre en place des observatoires de l'emploi et de la formation capables d'intervenir de façon efficace dans l'aide à la décision des politiques d'emploi et de formation.

Sans doute la question de l'information n'est-elle pas jugée prioritaire par les gouvernements ou les ministères concernés, mais les échéances qui se rapprochent, et dont les effets sur le fonctionnement des marchés du travail pourraient être très sensibles, pourraient inciter les responsables à prendre des dispositions nouvelles pour éviter de pratiquer, vis-à-vis des jeunes et de leur insertion, la politique de l'autruche.

Références bibliographie

Ferouhki D. *La problématique de l'adéquation Formation-Emplo : Mode d'insertion et trajectoires professionnelles des diplômés des sciences exactes et de la technologie*, Edition CREAD, 2006.

BIT., 1998, La mesure du sous-emploi, in *16ème Conférence internationale des statisticiens du travail*, Genève, octobre.

Fourcade B., 2006, «Les observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle au Maghreb: outils d'accompagnement des transformations du marché du travail et de la formation professionnelle? in *revue européenne de formation professionnelle, Cedefop, n° 37, 2006/1.*

Hamed Y., 2003. Le financement des microentreprises au Maghreb: étude comparative, in *séminaire du GRATICE.*

Rama M., 1998. "How bad is unemployment in Tunisia? Assessing labor market efficiency in a developing country", *The World bank Research Observer, vol. 13, n° 1 (February).*