

En quête d'emplois



Edward Gardner

Le chômage constitue un problème énorme pour les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

LE MOYEN-ORIENT et l'Afrique du Nord s'apprêtent à connaître des croissances démographiques les plus rapides au monde. Leur population a presque quadruplé depuis 1950 et devrait doubler dans les cinquante prochaines années. Mais les emplois n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions que la population active. Relativement forte dans les années 70, la croissance de l'emploi a marqué le pas sur la croissance démographique à partir de la décennie suivante, quand les cours pétroliers ont baissé et que les stratégies de croissance ont fait fiasco. Les taux de chômage étaient relativement élevés dans la région au début des années 90 et ont continué à monter dans la plupart des pays. Pour les sept principales économies non pétrolières ou diversifiées de la région (Algérie, Égypte, Iran, Jordanie, Maroc, Pakistan et Tunisie), le taux moyen est passé de 12,7 % en 1990 à 15 % en

2000 (voir tableau). De plus, le sous-emploi (pénurie de possibilités d'emploi adéquates) demeure omniprésent.

Le chômage constitue l'un des problèmes régionaux les plus urgents et les plus déstabilisants : il alimente les tensions sociales et l'émigration, et la création d'emplois est devenue une priorité absolue. Mais les décideurs font face à des questions difficiles. Est-il possible d'accroître l'effet générateur d'emplois de la croissance du PIB, ou une croissance plus rapide sera-t-elle nécessaire — et, si tel est le cas, combien de fois plus rapide? Faudra-t-il modifier la composition des nouveaux emplois, sachant qu'une forte proportion de la population active est employée dans le secteur public? Le parcours des sept pays susmentionnés dans les années 90 éclaire ces questions et quelques autres. Ce groupe de pays représente environ 80 % de la population et de la produc-

tion régionales, exception faite des pays membres du Conseil de coopération du Golfe, dont les économies et les problèmes d'emploi sont différents.

L'emploi progresse moins vite que la population

Pendant les années 90, l'emploi dans ces sept pays a progressé bien plus vite — de plus de 2,6 % par an — que dans la plupart des autres régions en développement. Mais la population en âge de travailler a augmenté encore plus rapidement, à un rythme annuel de 2,9 % (graphique 1). Ce chiffre devrait diminuer, mais seulement progressivement, et les pressions démographiques sur les marchés du travail de la région resteront fortes.

La participation croissante des femmes à la vie active aggrave le problème de la démographie galopante. Du fait de l'évolution des mentalités et des avancées dans l'éducation des filles et des femmes, celles-ci sont de plus en plus nombreuses à travailler à l'extérieur de la maison. Au cours des années 90, le taux d'activité féminine a augmenté de 6 points de pourcentage en Algérie, de 5 points en Jordanie, de 4 points en Égypte, au Pakistan et en Tunisie, et d'environ 2 points en Iran et au Maroc.

Dans le même temps, les taux d'activité masculine ont décliné, et le taux total moyen avoisine dorénavant 50 %. Ce recul de l'activité masculine varie probablement d'un pays à l'autre, mais s'explique quelquefois par une pénurie de possibilités d'emploi intéressantes. Le problème du chômage est donc probablement plus grave que ne le laisse entrevoir l'écart (d'environ 0,25 % par an) entre la croissance de l'emploi et celle de la population active.

D'après les enquêtes sur le marché du travail, la montée du chômage touche en priorité ceux qui recherchent un premier emploi, en particulier après des études secondaires. Le chômage ne serait donc pas principalement lié à une restructuration de l'économie, mais plus au fait que la croissance de l'emploi ne serait pas assez rapide pour intégrer les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Il est également possible que les jeunes sortant de l'école s'inscrivent au chômage en attendant de trouver un emploi dans le secteur formel ou public, et que les qualifications acquises à l'école ne correspondent pas à celles recherchées dans le secteur privé.

Le secteur public demeure une source majeure d'emplois. En moyenne, les effectifs du secteur public représentent approximativement 20 % de l'emploi total et environ un tiers des emplois non agricoles dans les sept pays considérés. Ces chiffres sont plus élevés en Algérie, en Égypte, en Iran et en Jordanie. Il semble que la part de l'emploi public ait augmenté dans certains pays au cours des années 90, la stagnation de la croissance dans le secteur privé ayant contraint les pouvoirs publics à se transformer en employeurs de dernier ressort. Ainsi, malgré une politique de modération salariale dans le secteur public, la part de la masse salariale publique dans le PIB n'a cessé d'augmenter dans ces sept pays, pour avoisiner 11 % en moyenne, un des ratios les plus élevés au monde.

Au niveau macroéconomique, la croissance de l'emploi a été relativement élevée par rapport à la croissance du PIB

Chômage

Dans la plupart des pays, la proportion de la population active qui est sans travail a augmenté entre 1990 et 2000.

	1990	2000
Algérie	19,8	29,9
Égypte	8,6	7,9
Iran, Rép. islamique d'	11,6	15,8
Jordanie	16,8	13,7
Maroc	12,1	13,7
Pakistan	3,1	7,8
Tunisie	16,2	15,9
Moyenne	12,7	15,0

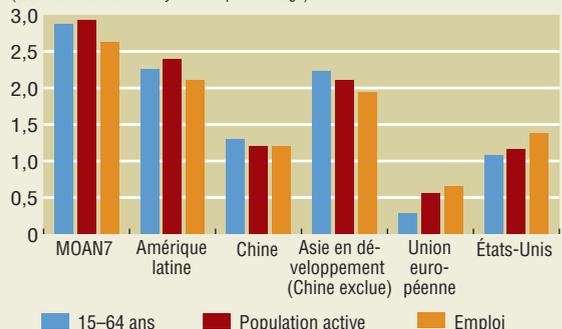
Sources : autorités nationales; Banque mondiale. 1991.

Graphique 1

L'emploi croît moins vite que la population

L'emploi augmente plus vite dans les sept pays du MOAN considérés que dans les autres régions en développement, mais leur population active s'accroît encore plus vite (1991–2001).

(croissance annuelle moyenne en pourcentage)



Sources : FMI; Banque mondiale.

dans les années 90. L'élasticité implicite de l'emploi (ratio croissance de l'emploi/croissance du PIB) était de 0,7 pour les sept pays considérés, à peu près comme dans les pays en développement de l'Hémisphère occidental, contre environ 0,4 aux États-Unis et dans les pays asiatiques en développement (hors Chine), 0,3 dans l'Union européenne et 0,1 en Chine. En revanche, la croissance de la productivité du travail, qui correspond *grosso modo* à la différence entre la croissance du PIB et la croissance de l'emploi, a été relativement faible (approximativement 1 % par an en moyenne dans les années 90), ce qui a limité le potentiel de hausse des salaires réels (graphique 2).

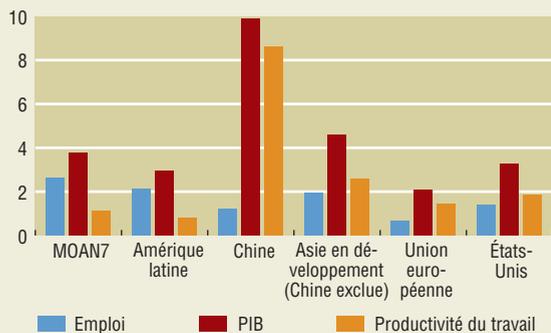
Certaines données indiquent même une baisse des salaires réels dans le secteur manufacturier en Algérie, en Égypte et en Jordanie dans les années 90. Le faible taux de croissance de la productivité du travail provient apparemment d'un ralentissement du taux d'accumulation du capital et d'une progression médiocre de la productivité totale des facteurs (gains de productivité générés par une utilisation plus efficace du capital et du travail, et progrès technique). Il faudrait des analyses microéconomiques plus poussées pour identifier les secteurs où la productivité a augmenté lentement, mais il se peut

Graphique 2

Emploi et croissance du PIB

La croissance de l'emploi dans les sept pays du MOAN est élevée par rapport à celle du PIB, mais la productivité du travail a stagné, d'où une baisse des salaires réels (1991-2001).

(croissance annuelle moyenne en pourcentage)



Source : FMI, base de données des *Perspectives*.

que le sous-emploi et le nombre d'emplois peu productifs dans le secteur informel aient augmenté.

Le dynamisme persistant de la création d'emplois publics — les gains de productivité mesurés sont généralement inférieurs dans le secteur public — explique peut-être aussi la lente croissance de la productivité globale du travail. Les trois pays où celle-ci est la plus faible (Algérie, Égypte et Jordanie) sont aussi ceux où la part de l'emploi public dans l'emploi total est la plus élevée. En Iran et en Tunisie, par contre, la productivité du travail s'est accrue relativement vite et reflète une progression assez rapide de la productivité totale des facteurs (1-1/2 % par an). En Tunisie, la croissance de la productivité tient probablement aux gains d'efficacité générés par la libéralisation progressive et l'ouverture de l'économie à la concurrence. En Iran, la croissance de la productivité totale des facteurs enregistrée dans les années 90 découlerait plutôt d'une absorption progressive des capacités inutilisées.

La faible croissance de la productivité dans les années 90 est particulièrement frappante compte tenu des progrès de l'éducation dans la région. Bien que les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord restent à la traîne des pays en développement d'Asie et d'Amérique latine dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la scolarisation des femmes, leurs avancées depuis 1975 sont impressionnantes. En Algérie, en Égypte, en Iran, en Jordanie, au Pakistan et en Tunisie, le nombre d'années d'études pour la population de quinze ans et plus a plus que doublé entre 1975 et 2000, contre une augmentation moyenne d'environ 50 % dans les autres pays en développement. Par conséquent, le rendement moyen des investissements dans l'éducation semble faible, ce qui laisse supposer que les systèmes éducatifs n'ont peut-être pas bien préparé les étudiants à satisfaire aux exigences d'une économie de marché moderne. La forte proportion de diplômés universitaires en sciences humaines et sociales est peut-être symptomatique d'une inadéquation des compétences.

Réformes

La solution au problème du chômage dans ces pays est étroitement liée à une accélération de la croissance du PIB. Les réformes soutenues qui ont été entreprises dans les années 80 et 90 par la plupart des pays de la région ont amélioré le cadre d'activité, notamment en rétablissant et en préservant la stabilité macroéconomique, en relevant le taux d'alphabétisation et en renforçant le rôle du secteur privé dans l'économie, par exemple grâce aux privatisations. Toutefois, la réaction du secteur privé a été décevante sur le plan de la croissance et de la création d'emplois, surtout en comparaison de pays à marché émergent plus dynamiques.

Combien de points de croissance supplémentaires faudrait-il pour répondre aux besoins d'emplois de la région à moyen terme? Pour réduire de moitié les taux de chômage d'ici quinze ans et offrir des emplois aux nouveaux arrivants sur le marché du travail, la croissance annuelle moyenne de devrait passer à 4 % environ dans les sept pays considérés. Ce serait possible en abaissant notablement les salaires réels, mais le coût social serait inacceptable. Pour faire progresser simultanément l'emploi et le niveau de vie, la croissance du PIB devrait gagner environ 2 points de pourcentage par rapport à la tendance récente d'une croissance annuelle de 3,7 %.

Quelles réformes pourraient améliorer les perspectives de croissance? Bien que les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord aient partiellement ouvert leur économie à l'activité privée, il leur reste beaucoup à faire pour accroître la concurrence et accélérer la croissance de la productivité. Les entreprises publiques continuent de jouer un rôle prééminent dans ces pays, et le secteur privé est souvent protégé de la concurrence par des restrictions et autres mesures anti-concurrentielles. En accélérant la privatisation, en libéralisant le commerce extérieur et en éliminant les obstacles à l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché intérieur, ces pays peuvent stimuler la concurrence et, partant, la productivité et la croissance économique.

Les institutions ont également un rôle clé à jouer dans la croissance. Or, les réformes institutionnelles engagées au Moyen-Orient et en Afrique du Nord tardent à se mettre en place et des obstacles juridiques, administratifs et institutionnels entravent notablement l'activité du secteur privé. Dans la mesure où elles affectent la concurrence et encouragent plus la recherche de rentes que l'esprit d'entreprise, ces contraintes nuisent à la compétitivité et freinent la croissance. Des réformes de «deuxième génération» destinées à créer un climat d'investissement plus propice à l'innovation et à la concurrence semblent indispensables pour débloquer le potentiel de croissance régional. Il s'agirait notamment de moderniser le cadre juridique et réglementaire des droits de propriété, de l'investissement direct étranger et des transactions financières; d'établir un système judiciaire compétent et indépendant; de mettre en place un système fiscal équitable, transparent et efficace, et de supprimer l'ingérence bureaucratique et la corruption.

Les marchés du travail de la région sont-ils assez souples pour que les entreprises puissent s'adapter à une concurrence accrue et à l'innovation? Les données sont mitigées. Les salaires réels dans le secteur industriel de certains pays

semblent assez souples et, si les règles régissant le marché du travail sont nombreuses, elles ne le sont généralement pas plus que dans les autres pays en développement. De surcroît, l'impact des rigidités réglementaires sur l'emploi est généralement atténué par l'existence de secteurs informels fort développés. Dans d'autres pays, toutefois, la rigidité de la réglementation du marché du travail pourrait freiner la croissance et l'emploi pendant une mutation structurelle en empêchant les entreprises de s'adapter à l'évolution du marché. Dans ces conditions, des réformes ciblées du marché du travail et un renforcement de la concurrence dans le secteur privé pourraient avoir des retombées notables. Il faudrait alors mettre en place une protection sociale plus efficace des chômeurs pour tenir compte des considérations sociales qui motivent bien des règles du marché du travail.

Quel est le coût du maintien de l'emploi par le secteur public? Le rôle prépondérant du secteur public dans la plupart des pays de la région est peut-être une réponse logique à la croissance médiocre de l'emploi dans le secteur privé et risque d'être difficile à inverser à moins que le secteur privé ne commence à se développer. Parallèlement, la politique de l'emploi public est coûteuse pour le secteur privé et peut nuire à la croissance en faussant les incitations. Une réduction progressive de l'emploi public paraît donc souhaitable. Le coût le plus manifeste de l'emploi public est qu'il doit être financé par un accroissement des déficits, une aug-

mentation des impôts ou une compression d'autres dépenses publiques, potentiellement plus productives. Comme les emplois publics mettent au premier plan le niveau d'études plutôt que les compétences «marchandes», l'attrait qu'ils exercent (sécurité de l'emploi et, dans certains pays, salaires relativement élevés) a peut-être contribué aussi à créer un décalage des compétences par rapport aux exigences du secteur privé. À son tour, cette inadéquation accentue la pression exercée sur le secteur public pour qu'il absorbe les diplômés incapables de trouver un emploi dans le secteur privé.

Pour assurer l'accélération notable de la croissance qui permettrait de créer plus d'emplois à moyen terme, il faut opérer des réformes ambitieuses dans de nombreux domaines. Exposer le secteur privé à une concurrence accrue, tout en renforçant les institutions qui soutiennent les marchés privés, peut encourager l'investissement et stimuler la croissance de la productivité. L'impact positif sur l'emploi peut, à son tour, être renforcé par des réformes ciblées du marché du travail, qui permettraient aux entreprises de s'adapter à l'évolution des marchés. Dans ce processus, le rôle du secteur public devra être repensé : au lieu de fournir des emplois, il devra fournir une infrastructure physique et institutionnelle solide. ■

Edward Gardner est Chef de division au Département Moyen-Orient du FMI.

Cet article est fondé sur un document présenté par l'auteur lors d'un séminaire conjoint du Fonds monétaire arabe et du Fonds arabe pour le développement économique et social en novembre 2002. Il s'inspire de nombreux ouvrages et études de pays. Les questions d'emploi dans cette région sont abordées aussi dans les études ci-après :

Banque mondiale, 1995, "Will Arab Workers Prosper or Be Left Out in the Twenty-First Century?" World Bank Regional Perspectives on World Development Report 1995 (Washington).

A.A. Bolbol, 1999, "Economic Growth and Unemployment: Evidence from the Arab Countries, 1975–2000," paper presented at the joint AMF/AFESD "Seminar on Labor Markets and Unemployment in Arab Countries," November 2002, Abu Dhabi, United Arab Emirates.

Sébastien Dessus, 2001, "Human Capital and Growth: The Recovered Role of Educational Systems," World Bank Policy Research Working Paper No. 2632 (Washington).

Pierre Dhonte, Rina Bhattacharya, and Tarik Yousef, 2000, "Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing," IMF Working Paper 00/41 (Washington).

Jennifer Keller and Mustapha K. Nabli, 2002, "The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA Over the 1990s" (Washington: World Bank); <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/Keller-nabli.pdf>

Christopher A. Pissarides, 1993, "Labor Markets in the Middle East and North Africa," Discussion Paper No. 5, World Bank, Middle East and North Africa Region (Washington); [http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WP+5/\\$File/12739.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WP+5/$File/12739.pdf)

Lant Pritchett, 1999, "Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?" Discussion Paper No. 18, World Bank, Middle East and North Africa Region (Washington); http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2000/10/14/000094946_00093005462856/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Farzaneh Roudi, 2001, "Population Trends and Challenges in the Middle East and North Africa" (Washington: Population Reference Bureau); <http://www4.gvsu.edu/coler/GPY355/Readings/Population%20ME.htm>

Djavad Salehi-Ishfahani, ed., 2001, Labor and Human Capital in the Middle East: Studies of Markets and Household Behaviour (Reading, U. K.: Ithaca Press).