

Défis de l'emploi des jeunes en Afrique¹

Zeine Ould Zeidane²

Introduction

L'évolution récente dans le monde arabe, je dirais africain puisque les pays pionniers se trouvent en Afrique et que la population des pays africains représente 62% de la population globale du monde arabe, même si la prise en charge des bouleversements par les institutions du Continent fut tardive, montre combien le chômage et l'exclusion des jeunes³ constituent un gâchis économique⁴ et un facteur de déstabilisation⁵ avec sûrement des effets négatifs à court terme sur les performances économiques et sociales, et probablement sur le long terme si les problèmes ne sont réglés à la base. La puissance des foules de jeunes a été impressionnante et ceci doit être gardé à l'esprit par les leaders politiques.

L'Union Africaine a décidé lors de son dernier sommet de prendre à bras le corps la problématique du chômage des jeunes pour valoriser leur potentiel économique au service du développement. Ceci est d'autant plus impératif que cette frange représentait 28% de la population de l'Afrique subsaharienne en 2010 et devrait avoir la taille régionale la plus importante au monde devant l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud en 2050⁶⁷. Cette orientation, même si elle peut-être perçue comme tardive, est essentielle et mérite le soutien de tous. L'implication de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique est aussi la bienvenue. Mon expérience personnelle à la tête d'un centre d'analyse économique appuyé par cette institution me conforte dans son engagement auprès des pays et des organisations régionales et sous-régionales pour la conception et l'évaluation de politiques publiques, et pourrait soutenir avec efficacité cette volonté.

L'organisation de ce forum de haut-niveau est une occasion de débattre de cette problématique cruciale, d'échanger les expériences et d'identifier des idées pouvant aider à développer des politiques et des programmes pouvant lutter efficacement contre le chômage des jeunes. L'objectif du présent papier est de contribuer à cette réflexion. La première section déclinera les principaux messages sur la situation actuelle et ses déterminants. La seconde tentera de

¹¹ Ce papier est préparé pour le forum de haut-niveau de l'ACBF prévue en Tanzanie, le 07 septembre 2011.

² Ancien Premier Ministre et Gouverneur de la Banque Centrale de la Mauritanie.

³ Différentes tranches d'âges sont utilisées pour la définition de la population jeune. Dans ce papier, lorsque cela n'est pas spécifié, la tranche considérée est celle 15-24 ans des indicateurs des OMD.

⁴ Une estimation faite pour l'Egypte estime à 17,4% le coût économique du chômage des jeunes en utilisant la tranche d'âges 15-29 ans (Chaaban, 2008).

⁵ Plusieurs travaux empiriques ont mis en évidence les effets du non-emploi de la population jeune sur la violence (Collier, 2000), (Barakat, Paulson & Urdal, 2010), et (Wrigley, 2010).

⁶ Source : (Garcia & Fares, 2008) sur l'emploi des jeunes, utilisant la tranche 12-24 ans. Le rapport du BIT (BIT, 2010) utilisant la définition 15-24 ans estime à 20,3% ce ratio mais il est le seul à augmenter alors que les ratios pour les autres ensembles régionaux baissent.

⁷ Par la suite, les données sur l'Afrique porteront uniquement sur l'Afrique subsaharienne par déficit de disponibilité ou de paresse d'agrégation. Il est impératif que les institutions continentales approchent les producteurs internationaux de données pour disposer systématiquement d'une agrégation sur la région Afrique.

dégager des pistes d'actions pour la région. Enfin, la dernière section essaiera d'identifier quelques idées pour l'intervention de l'ACBF.

Quelques messages sur la situation actuelle

La situation de l'emploi des jeunes

Les données sur le chômage, en général, et celui des jeunes, en particulier, sont peu disponibles.

Le taux de chômage des jeunes en Afrique subsaharienne est estimé par le BIT à 11,9%⁸ en 2009 (contre 24% dans la région MENA), mais le nombre de chômeurs aurait augmenté de 14,7% entre 1998 et 2008 (9,4 à 10,8 millions puis 11,1 millions en 2009⁹) en dépit de la réduction substantielle du taux de chômage lui-même (estimé à 13,5% en 1998), sous l'effet conjoint de la dynamique démographique (+31,4%¹⁰) et d'une croissance économique plus soutenue au cours de la dernière décennie. Cette évolution fait que la région est la seule à connaître une amélioration des taux d'emploi entre 1998 et 2009 qui passent de 49,9% à 50,6%, même si cela s'explique en partie par la stabilité du taux d'activité autour de 57,5% signe d'une entrée rapide sur le marché de l'emploi et donc d'un arrêt prématuré de la scolarisation préjudiciable à l'accumulation de capital humain¹¹ et à la croissance économique. Toutefois, il est vraisemblable que le sous-emploi ait gagné beaucoup de terrain au cours de cette période¹².

La prévalence du chômage est plus élevée chez les jeunes avec un ratio de 1,9 et en légère baisse, cependant le plus faible, entre les taux pour les jeunes et ceux pour les adultes (contre une moyenne mondiale de 2,7). Ceci se traduit par un poids des jeunes dans la population au chômage de 43,3% en 2009 significativement plus grande que leur poids dans la population en âge d'activité (35,4%). Cette part serait encore plus importante si on se réfère aux premiers demandeurs d'emploi, le délai moyen d'obtention d'un premier emploi pour les jeunes dans la région est très préoccupant.

Le chômage est plus prévalent chez les filles (12,4% en 2009) même si l'écart avec les jeunes garçons se réduit au fil du temps pour les taux de participation (+10,5% en 2010 contre +12,5% en 2000) et pour les taux de chômage (+0,8% en 2009 contre 1,9% en 1998).

⁸ (BIT, 2010). Les dernières estimations (Banque Mondiale, 2009) et (Economic Commission for Africa, 2005) situaient le taux de chômage des jeunes autour de 20%, le second le plus élevé après la région MENA, et loin au-dessus de celles du BIT.

⁹ La crise a accéléré le rythme d'augmentation du nombre de chômeurs, ce qui semble consistant avec la décélération de l'activité économique.

¹⁰ La région sur la période 2011-15 mettra sur le marché de l'emploi **chaque année 2,2 millions de jeunes actifs** et sera la seule avec l'Asie du Sud à voir augmenter sa population jeune active alors qu'en moyenne mondiale celle-ci baissera de 3,1 millions.

¹¹ Plusieurs rapports notent les retards dans l'éducation notamment en raison du niveau élevé de déperdition scolaire (36% en 2009) qui ramènent l'âge moyen de sortie du système éducatif à 17 ans (Garcia & Fares, 2008).

¹² Le rapport (Banque Mondiale, 2009) estimait le taux moyen de sous-emploi à 25% pour les 14 pays pour lesquels les données étaient disponibles.

Le chômage est de plus en plus un phénomène urbain avec un ratio estimé sur la base des données d'enquêtes pour 14 pays africains de 2,7¹³ entre les taux de chômage des jeunes urbains et des jeunes ruraux, laquelle tendance est exacerbée par la dynamique d'urbanisation sur le Continent même si une grande partie des ruraux sont sous-employés dans le secteur de l'agriculture avec de faibles productivités et une forte prévalence de la pauvreté.

Le chômage est plus élevé au sein des jeunes les plus éduqués et se situe à 5% pour ceux n'ayant aucune éducation contre plus de 15% pour ceux ayant une éducation secondaire et plus¹⁴, ce qui dénote de l'ampleur de l'inadéquation entre la formation et l'emploi appelant une prise en compte préalable des besoins de l'économie mais certainement de stratégies propres aux demandeurs d'emploi, ceux sans éducation, souvent plus pauvres, ayant moins d'exigence. Dans certains pays, les demandeurs ayant seulement une éducation secondaire sont ceux qui souffrent le plus du chômage. Cette situation a aussi des effets négatifs sur la rentabilité privée, et donc sur la demande d'éducation avec des conséquences négatives pour le développement.

Enfin, les taux de chômage¹⁵ augmentent avec les niveaux de revenus avec un ratio autour de 2 entre les taux pour le quintile le plus riche et celui le plus pauvre, sans doute du fait de l'impérieuse nécessité pour les plus démunis de générer des revenus pour survivre. Les jeunes des milieux pauvres, notamment en milieu rural, sont pris dans une trappe où ils sont obligés de travailler plutôt pour gagner des revenus, de se déscolariser et de perdre les opportunités de sortie par le haut.

Les déterminants de la situation actuelle

Les déterminants de cette situation sont : une dynamique démographique générant une forte demande d'emploi, une croissance économique insuffisante aussi bien en niveau qu'en structure, une faible adéquation entre la formation et les besoins de l'économie, une absence de structuration du marché de l'emploi, et une insuffisante prise en compte de la problématique dans les stratégies et programmes de développement.

La dynamique démographique, marquée par des taux de fertilité autour de 5 enfants par femme le double de la moyenne mondiale, fera de la région la seule à continuer à connaître un accroissement du taux de la population jeune et du nombre annuel de demandeurs jeunes d'emploi (2,1 millions en moyenne entre 1995-2005 et 2,2 millions entre 2006-10). La population en âge d'activité augmentera plus rapidement en Afrique que la population totale réduisant le taux de dépendance et positionnant le Continent dans une situation similaire aux tigres asiatiques, il y'a quelques décennies, où cette structure a contribué à créer un cercle vertueux où la participation des actifs accroît le revenu par tête, l'épargne domestique, la mobilisation de ressources budgétaires intérieures, la compétitivité de l'économie et l'accélération de l'investissement. Il s'agit du dividende démographique. L'autre possibilité, vécue dans la région arabe, est le cercle vicieux du non-emploi et de la faible croissance du revenu par tête qui amènent à la violence et à l'instabilité qui à leur tour découragent l'investissement et les exportations, et réduisent les revenus de l'Etat freinant à leur tour la croissance et amplifiant le non emploi.

¹³ Source : (Banque Mondiale, 2009) et nos calculs.

¹⁴ Source : (Banque Mondiale, 2009)

¹⁵ Et probablement les taux de participation.

L'Afrique a enregistré une des meilleures performances régionales en termes de croissance économique, au cours de la décennie écoulée, contrairement à celles qui précèdent. Cependant, elle reste limitée par des taux d'investissement plus faibles, une moindre accumulation du capital humain mais surtout d'une dégradation de la productivité globale des facteurs. (Isaksson, 2007). Les progrès réalisés dans le domaine de la gestion macroéconomique a permis de dégager, au cours de la dernière décennie, davantage d'épargne publique pour le financement de l'investissement qui a bénéficié de façon substantielle de l'évolution de l'aide internationale. Les retards dans l'amélioration de l'environnement des affaires, l'attractivité des IDE, et le faible dynamisme dans la création d'entreprises affectent négativement l'accumulation du capital. L'absorption intérieure, notamment la consommation privée dans un contexte d'élargissement de la classe moyenne, et la demande extérieure sur les matières premières de la part des pays émergents ont contribué à tirer la croissance. Cependant, l'Afrique, en dehors des ressources naturelles, se marginalise dans le commerce international et son degré d'intégration reste limité. La structure de la croissance, les principaux secteurs porteurs et leur contenu en emplois, la question de la transformation et du contenu local des industries extractives, ainsi que le développement des PME méritent une attention particulière. La structure du PIB et l'organisation du tissu économique pourraient expliquer, entre autres facteurs, la faible élasticité de l'emploi par rapport à la croissance, la moitié de la valeur pour la région MENA (Kapsos, 2005).

L'absence d'une véritable stratégie d'éducation pour l'employabilité est une des faiblesses importantes dans la région. Plus de la moitié des enfants ne font pas une école complète. La qualité du système éducatif est peu satisfaisante, seule la Tunisie participe aux programmes internationaux d'évaluation des acquisitions et sa performance est désastreuse. Le système de formation technique et professionnelle est peu développé et insuffisamment orienté vers les besoins des entreprises. Par ailleurs, la situation nutritionnelle et sanitaire, notamment de prévalence du HIV, affecte négativement la productivité d'une part importante de la main d'œuvre et donc de la demande de leur travail par les entreprises.

Une des grandes difficultés dans la région est l'absence de structuration du marché de l'emploi où l'offre et la demande peuvent se rencontrer. Les coûts d'intermédiation peuvent être élevés pour les entreprises, pouvant les décourager à la création d'emplois surtout dans un contexte où les rigidités réglementaires sont importantes à l'embauche et au licenciement. Dans le même temps, l'absence de transparence pour l'accès à l'emploi est souvent une cause d'inactivité et de frustration importante comme cela vient d'être une des causes de la révolution en Tunisie. De même, cette situation limite les capacités de suivi de l'emploi et de l'adéquation de la formation.

Enfin, l'emploi n'est pas toujours considéré comme une priorité de l'action publique au contraire de la protection du travail qui introduit des rigidités considérables à l'embauche et au licenciement, et par conséquent au comportement des entreprises. La plupart des pays conduisent des politiques actives d'emploi mais elles restent disjointes et non intégrées dans un cadre cohérent avec ses instruments de suivi et d'évaluation. Par exemple, seuls 11 des 21 documents de stratégie de réduction de la pauvreté examinés par (Economic Commission for Africa, 2005) contiennent une analyse du chômage des jeunes. De même, l'évaluation des programmes des politiques actives pour en tirer les enseignements et accroître l'efficacité et l'efficience des interventions futures est rare (Banque Mondiale, 2009). Les coûts élevés des révolutions en Afrique du Nord, en termes de croissance économique et de transferts vers les ménages pour stabiliser la situation, sont certainement supérieurs à ceux de programmes de

politiques actives d'emploi bien structurés permettant de résorber le chômage tout en améliorant le potentiel de croissance. Par ailleurs, il est essentiel que les leaders de la région aillent au-delà de la dimension de l'emploi pour développer des stratégies intégrées pour la jeunesse incluant, entre autres, l'amélioration de leur participation à la vie politique et à l'action sociale.

Stratégies pour l'emploi des jeunes

Les décideurs de la région doivent s'engager de façon résolue dans une stratégie intégrée de croissance et de création d'emplois en se focalisant sur :

- a. L'affirmation de l'importance de l'emploi dans les stratégies de développement en lui accordant la place qu'il faut dans les DRSP, les cadres budgétaires et de gestion axée sur les résultats ;
- b. L'accélération de la croissance économique dans la région en renforçant la compétitivité des économies et leur attractivité pour le IDE, en accordant une attention particulière à l'intégration commerciale notamment intra-régionale¹⁶, mais aussi avec le voisinage –le monde arabe peut-être un allié de premier choix- et les pays émergents, en valorisant le potentiel de secteurs porteurs notamment l'agriculture, les mines et l'énergie¹⁷, le tourisme, les TIC etc. Ce modèle doit être fondé sur la connaissance en encourageant le transfert de technologie depuis sa frontière, la concurrence et l'innovation, la productivité de la main d'œuvre et la défragmentation des marchés intérieurs et extérieurs.
- c. Le développement de stratégies d'éducation pour l'employabilité avec (i) l'amélioration substantielle de l'accès, de la qualité¹⁸ et de l'efficacité externe du système éducatif, en mettant en place les incitations à la performance et en renforçant la transparence et la redevabilité, (ii) l'introduction d'approches par les compétences et la définition de standards et de cadres de certification, (iii) l'expansion de l'offre de formation technique et professionnelle tirée par le secteur privé qui devient lui-même de plus en plus un acteur prépondérant de l'offre, et (iv) la mise en place systématique d'instruments de l'insertion des diplômés du système sur le marché de l'emploi.
- d. La mise en place d'institutions d'intermédiation du marché de change, en encourageant la participation du secteur privé.
- e. L'élaboration de programmes intégrés de politiques actives d'emploi des jeunes permettant de promouvoir l'entrepreneuriat¹⁹, l'emploi salarié dans le secteur privé –à travers des aides ou des mécanismes incitatifs, par exemple fiscaux- ou dans des programmes publics à haute intensité de main d'œuvre, la qualification ou

¹⁶ Mettre en place une zone de libre-échange et aller au-delà des tarifs pour traiter des barrières non tarifaires, de l'investissement, des infrastructures, de la facilitation et de la logistique mais aussi développer des politiques sectorielles qui améliorent les échanges inter et intra-industries.

¹⁷ La stratégie régionale minière pour accroître le contenu local de la valeur ajoutée est une initiative dans le bon sens.

¹⁸ Une des actions importantes est la participation aux programmes internationaux d'évaluation des acquisitions des élèves (TIMSS et PISA, mais aussi TALIS lorsqu'il passera au stade de généralisation).

¹⁹ Une telle approche devra intégrer la formation, les incubateurs, le coaching et la mise en place de fonds d'amorçage.

l'adaptation des qualifications en collaboration avec le secteur privé de préférence en mixant la formation et le travail dans l'entreprise, l'amélioration de l'intermédiation entre l'offre et la demande.

Recommandations pour l'ACBF

L'ACBF devra accompagner la volonté politique des leaders politiques sur cette question en se focalisant sur la dimension de renforcement des capacités. Dans ce cadre, les interventions suivantes peuvent être envisagées :

- a. La mise en place d'un programme régional pour le suivi de la question de l'emploi des jeunes, la documentation sur les bonnes pratiques, l'échange d'expériences au sein du Continent et avec l'extérieur ;
- b. La mise en réseau des centres d'analyse économique sur la question, et l'intégration systématique de la problématique de l'emploi à leurs domaines de concentration, en concertation avec les autorités nationales, mais aussi aux curricula des programmes universitaires supportés par la Fondation ;
- c. Le développement d'un rapport périodique sur la question de l'emploi –pouvant se focaliser annuellement sur une dimension particulière- en travaillant de façon efficace avec les institutions régionales et internationales partenaires mais aussi avec les centres nationaux.

Bibliographie

- Banque Mondiale. (2009). *Youth and Employment in Africa: The Potential, The Problem and The Promise*. Washington DC: Banque Mondiale.
- Barakat, B., Paulson, J., & Urdal, H. (2010). Youth, Exclusion and Conflict in the MENA Region. *Barakat, Bilal, Paulson, Julia and Urdal, Henrik (2010) „Youth, Exclusion and Thematic Paper for the MNA Study on Peace, Stability and Development*.
- BIT. (2010). *Youth employment trends*. Genève: BIT .
- Chaaban, J. (2008). The Costs of Youth Exclusion in the Middle East. *The Middle East Youth Initiative Working Papers*.
- Collier, P. (2000). Doing Well Out of War: An Economic Perspective. In M. Berdal, & D. Malone, Collier, P, 2000. „*Doing Well Out of War: An Economic Perspective*“, in *M BerGreed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (pp. Collier, P, 2000. šDoing Well Out of War: An Economic Perspective , in M Berdal & DM Malone, eds,p.94). London.
- Economic Commission for Africa. (2005). *Meeting Youth Unemployment Head on*.
- Garcia, M., & Fares, J. (2008). *Youth in Africa's Labor Market*. Washington DC: Banque Mondiale.
- Isaksson. (2007).
- Kapsos, S. (2005). The employment intensity of growth: Trends and macroeconomic determinants. *ILO Employment Strategy Papers*.
- Wrigley, P. (2010). Youth Bulges and the Potential for Violent Conflict in the Middle East. *Wrigley, Patrick (2010) „Youth Bulges and the Potential for VioleThematic Paper for the MNA Study on Peace, Stability and Development*.