

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?

Bernard Fourcade

Ingénieur de recherche CNRS, Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi, université des sciences sociales Toulouse I

RÉSUMÉ

Les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), engagés dans des politiques d'ajustement structurel puis dans la préparation de leurs économies à l'entrée dans la zone de libre-échange de l'Union européenne, sont confrontés à d'importants changements du fonctionnement de leurs marchés du travail et ont enregistré une croissance du chômage des diplômés. Ils ont réagi rapidement en prenant une série de mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

Ces pays ont également engagé des transformations plus structurelles de leur système de formation professionnelle. Ils se sont montrés soucieux d'améliorer l'information dont ils disposaient sur le marché de l'emploi pour mettre en place un pilotage de la formation professionnelle par la demande et se doter, dans ce but, d'observatoires de l'emploi et de la formation. Toutefois, les difficultés qu'ils ont éprouvées dans cette entreprise ont été nombreuses et la mise en place de ces observatoires se révèle une opération longue et délicate.

Mots clés:

Training system; labour market; training employment relationship; youth unemployment; information needs; social partners

Les marchés du travail des pays du Maghreb connaissent des transformations profondes depuis le milieu des années 1990, pour des raisons qui tiennent à la fois à des facteurs internes (démographie, politique économique, ajustement structurel, etc.), aux conséquences de la mondialisation et à la modification de leurs relations avec l'Union européenne dans la perspective de leur intégration dans la zone de libre-échange (ZLE).

Intégrer la ZLE implique pour ces pays partenaires d'améliorer les performances des entreprises, les qualifications de la main-d'œuvre et, partant, la formation générale et professionnelle, afin de réduire le différentiel entre rives nord et sud de la Méditerranée. La pression à l'immigration dans les pays européens est également un des enjeux majeurs pour la formation professionnelle. Le développement des ressources humaines doit être désormais conçu comme devant être « piloté par la demande ».

Face à ces enjeux et dans ce contexte de transformations rapides, ces pays cherchent à se doter d'instruments adaptés à la gestion de la phase de transition et de préparation aux échéances prévues. Les pays du Maghreb ont signé des accords avec des bailleurs de fonds pour développer des programmes en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, au sein desquels un volet est consacré à l'amélioration des informations produites sur le marché du travail, qui pourrait prendre la forme d'observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle.

On essaiera de montrer dans une première partie quels sont les traits principaux de l'évolution des marchés du travail dans les trois pays et les politiques qui ont été développées pour y faire face, puis nous aborderons, dans une seconde partie, la manière dont chacun de ces pays entend s'y prendre pour mettre en place des systèmes d'information sur le marché de l'emploi, sachant que le processus de mise en place de ces outils n'en est qu'au tout début, en raison des multiples difficultés rencontrées.

Les changements sur le marché du travail dans les années 1990

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) engagés depuis les années 1980, ainsi que l'adhésion à l'Organisation mondiale du Commerce dans les années 1990, ont conduit les pays du Maghreb à une ouverture progressive de leur économie à la concurrence internationale.

L'instauration d'une zone de libre échange entre les pays du Maghreb et l'Union européenne constituera un événement très important sur les plans économique et social. En effet, ces pays mènent avec l'UE l'essentiel de leurs échanges commerciaux et de capitaux (investissements directs). En outre, les pays de l'UE fournissent la part la plus importante de leur clientèle touristique et constituent le principal espace d'accueil à leur main-d'œuvre émigrée.

Si les PAS ont contribué à introduire un changement de « modèle » économique, l'intégration dans la ZLE implique de préparer les économies au choc de leur ouverture. En conséquence, les économies maghrébines ont adopté une stratégie de restructuration et de modernisation des entreprises et des appareils d'éducation et de formation professionnelle, afin d'acquiescer un niveau de compétitivité suffisant pour leur permettre de soutenir la concurrence au niveau international, en particulier avec l'Europe.

Sur une longue période, les conséquences de ces nouvelles politiques macro-économiques introduites depuis le début des années 1980 ont été profondes sur le marché du travail des pays en développement (Vernières, 1995), et elles ont eu tendance à s'amplifier au cours des dernières années. Le changement fondamental vient du passage d'une économie administrée, dominée par les sociétés d'état, à une économie plus ouverte sur l'extérieur, où le secteur privé prend une importance accrue. Les conséquences des PAS sur le marché du travail des économies en développement ont été généralement néfastes à court terme, dans les premières années de leur mise en oeuvre: les effets les plus directs ont été la dégradation de l'emploi (suite à la réduction des dépenses publiques) et la montée du chômage (et notamment l'apparition d'un chômage persistant des diplômés de l'enseignement supérieur), la baisse du salaire réel et l'accentuation de la pauvreté, ainsi que des phénomènes plus structurels et durables, comme la précarisation de l'emploi et l'extension de l'emploi informel (Charmes, 2004).

Par ailleurs, les systèmes d'éducation et de formation développés à partir de l'Indépendance se sont trouvés largement invalidés: des distorsions importantes entre formations dispensées et besoins de l'économie sont apparues, du fait du fonctionnement du nouveau marché du travail et de l'accroissement de l'activité des entreprises du secteur privé.

Ce schéma général s'applique bien dans ses grandes lignes aux pays du Maghreb, mais les situations de chacun sont loin d'être identiques et leur manière de «gérer» ces changements fondamentaux a pris des formes spécifiques.

En **Algérie**, le choc des PAS sur une économie centrée sur l'industrie lourde mise en oeuvre par des sociétés d'état a entraîné une montée spectaculaire du chômage et une «informalisation» de l'économie, sous des formes très variées, allant des activités commerciales informelles «traditionnelles» aux formes illégales, voire criminelles.

Selon Musette (1998), l'année 1986 peut être retenue comme une date-rupture pour le marché du travail (1). Le chômage, qui était descendu en dessous de 10 %, repart à la hausse et cette dernière est considérée comme un des effets inévitables de la crise économique mondiale. Le choc pétrolier de 1986 va précipiter un changement d'orientation économique et politique: un nouveau discours apparaît sur «l'emploi utile», les «effectifs pléthoriques», les «coûts de l'emploi» et la nécessité d'un «dégraissage» des entreprises. Suite à la révolte d'octobre 1988, les lois sur la réforme économique sont adoptées et des mesures sont prises pour l'emploi des jeunes. Pour compenser les pertes de pouvoir d'achat découlant de la suppression des prix subventionnés, l'État met en place un «filet social» qui octroie diverses indemnités.

(1) La réalité est moins certaine, dans la mesure où il n'y a pas eu d'enquête auprès des ménages en 1986, du fait de la préparation du recensement de 1987, que le taux de chômage donné par le RGPH 87 est largement surestimé et que l'enquête sur la main-d'œuvre de 1989 donne un taux de chômage plus faible.

Cette période marque aussi la fin de l'emploi permanent: la loi de 1990 fixe les nouvelles formes de rémunération, abroge le «statut général du travailleur» et introduit le contrat à durée déterminée. L'emploi n'est plus garanti, le droit au travail est révisé.

À partir de 1994, l'ajustement structurel se met en place sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale. Trois mesures auront un fort impact sur le marché du travail: la liquidation des entreprises publiques déficitaires, la restructuration des entreprises (adoption de plans de redressement internes), la gestion des vulnérabilités. Ainsi, 815 entreprises ont été dissoutes et les pertes globales d'emploi durant la période 1994-97 du PAS s'élèvent à 405 000 postes de travail (Musette, Isli, Hammouda, 2002). Ces licenciements reviennent à exclure des agents du secteur moderne public, segment protégé du marché, pour les réinjecter dans les segments indépendants et concurrentiels (SARL montées par des compressés, retour des retraités comme vacataires, etc.).

Le taux de chômage passe de 24 % en 1994 à 29 % en 1997. Pour le Conseil national économique et social, les mesures d'ajustement structurel expliquent pour l'essentiel l'aggravation du chômage et le bouleversement de ses caractéristiques: le chômage féminin émerge comme tendance forte et la proportion de femmes au foyer à la recherche d'emploi s'accroît rapidement, le chômage d'insertion occupe une place essentielle, le chômeur type est faiblement qualifié. Le chômage apparaît comme un phénomène surtout urbain, nombre de chômeurs renoncent à rechercher un emploi et se marginalisent, la précarisation de l'emploi se développe.

Cependant, on constate aussi des effets plus profonds sur les comportements face à l'activité: hausse de l'activité féminine, reprise du travail des enfants, multiplication des petites activités. La régression des niveaux de vie des groupes vulnérables les oblige à adopter des stratégies de survie impliquant, au-delà des comportements vis-à-vis du travail, des changements vis-à-vis de la famille (recul du calendrier du mariage, faible natalité).

Une autre conséquence du PAS est la perte des valeurs sociales, résultant de la fin des illusions d'une société égalitaire (Musette, 2000). En particulier, l'école traverse une grave crise, avec de très faibles rendements internes (fortes déperditions entre primaire et supérieur) et externes (le diplôme perd considérablement de sa valeur: diplômés et exclus se trouvent fortement confrontés au chômage). La réussite sociale ne passe plus par l'école, dont toutes les réformes ont échoué. Des écoles privées, interdites mais tolérées, fleurissent un peu partout. Enfin, c'est une irruption de l'illégal qui frappe la société algérienne, bien au-delà de la croissance des activités informelles.

On observe en effet (Bounoua, 2002), depuis la mise en œuvre des mesures de libéralisation de l'économie algérienne dès 1989, l'apparition d'activités informelles se différenciant nettement, par leur ampleur, de celles qui étaient largement diffusées dans les structures économiques et sociales. La fraude et l'évasion fiscale, la corruption, les détournements

de fonds et autres illégalités sont les nouveaux traits dominants de l'économie algérienne. Hammouda (2002), reprenant les définitions adoptées par les conférences des statisticiens (BIT, 1993), parvient à proposer un tableau comparatif des différentes approches de l'emploi informel. Dans tous les cas, l'emploi informel a augmenté de façon significative en Algérie: on retiendra, par exemple, que le «secteur informel» est passé de 26,6 % de l'emploi non agricole en 1992, à 34,7 % en 2001, ou encore que les actifs travaillant dans les entreprises individuelles sont passés de 38,9 % de l'emploi non agricole en 1992 à 47,7 % en 2001 ⁽²⁾.

Face à l'aggravation du chômage, un certain nombre de programmes de lutte ont été initiés. Quatre dispositifs de «promotion de l'emploi» ont concerné les différentes catégories de chômeurs: les jeunes (ESIL: emplois salariés d'initiatives locales, TUPHIMO: travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'oeuvre, CPE: contrats de pré-emploi), les travailleurs compressés et les jeunes primo-demandeurs (création de micro-entreprises), enfin micro-crédits. Une série de nouvelles structures ont vu le jour pour assurer la mise en œuvre de ces dispositifs: ADS (agence de développement social), ANSEJ (agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes), CNAC (caisse nationale d'assurance chômage). Cependant, au total, comme l'a souligné le CNES, les dispositifs sont apparus insuffisants pour juguler le phénomène de l'exclusion des jeunes, car ils n'offraient que des solutions d'attente, ou au mieux, une première expérience professionnelle sans déboucher sur l'emploi permanent. En 2004, de nouveaux dispositifs ont été mis en place (micro-crédits, création d'activités pour les chômeurs de 35 à 50 ans) et les anciens ont été renforcés ou modifiés.

Au **Maroc**, la croissance de l'économie connaît depuis de longues années un développement en dents de scie en raison de l'importance de l'agriculture non irriguée et de sa vulnérabilité aux fluctuations climatiques. L'économie marocaine fait également face à un déséquilibre structurel sur le marché du travail urbain: l'offre de travail croît de façon soutenue, tandis que l'emploi s'accroît beaucoup plus faiblement et qu'il est dominé par l'emploi non qualifié. Le Maroc connaît donc un chômage structurel, où dominant le chômage de longue durée et le chômage de primo-insertion.

Les programmes d'ajustement structurel ont été mis en place dès les années 1980, et leurs conséquences sur le marché du travail se sont fait lourdement sentir au début des années 1990, avec la forte progression du chômage et, plus particulièrement, du chômage des diplômés. Bien que le nombre de jeunes qui quittent le système scolaire sans formation soit estimé à 240 000 par an, les non diplômés sont relativement moins concernés par le chômage que les diplômés (en 2001, ils représentent plus de la moitié de la population active, mais seulement 29,4 % des chômeurs). La part des diplômés dans la population au chômage n'a cessé d'augmenter, de 15,2 % en 1992 à 24,7 % en 2001 et leur taux de chô-

⁽²⁾ Source: les enquêtes auprès des ménages réalisées par l'ONS.

mage est passé, dans la même période, de 16,8 % à 26,3 %, un niveau bien plus élevé que celui des «sans diplôme» (à peu près stable autour de 11 %).

Le Maroc a donc adopté dès le début des années 1990 une série de mesures tout spécialement destinées aux diplômés. La création du Centre National de la Jeunesse et de l'Avenir (1992) a permis de réaliser une série d'études et de travaux sur l'emploi et l'insertion des jeunes, qui ont été à la base des premières mesures publiques mises en place, sous la forme du PNIDC (programme national d'insertion des diplômés chômeurs), assimilable à une opération d'intermédiation ponctuelle de grande envergure, mais dont les résultats ont été très insuffisants.

À partir de 1993, une structure publique d'intermédiation est créée pour contribuer à une meilleure circulation de l'information: les CIOPE (centres d'information et d'orientation pour l'emploi), directement destinés à intervenir sur le marché des diplômés. Ils sont placés sous la houlette non des services de l'emploi, mais de l'office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) et chargés, dans un premier temps, de la réalisation du programme national de formation d'insertion, puis en 1997, de la mise en œuvre du nouveau Programme d'action pour l'emploi (PAE), qui vise la promotion de l'insertion des diplômés dans l'emploi salarié du secteur privé. Ce programme enregistre des résultats quantitatifs positifs: dynamisation du rôle de l'intermédiaire public, amélioration de l'employabilité des jeunes et amélioration de l'encadrement des entreprises, mais des analyses plus détaillées menées dans la ville de Marrakech relativisent fortement les deux derniers effets (Bougroum et Ibourk, 2002).

Le paysage social et économique est bien différent en **Tunisie**. L'économie a été engagée dès 1986 dans une stratégie de restructuration et de modernisation, afin d'acquérir un niveau de compétitivité suffisant pour lui permettre de soutenir la concurrence au niveau international, en particulier avec l'Europe. Cette stratégie s'appuyait sur le «modèle tunisien de développement» qui a émergé au cours des années 1980, dont la principale caractéristique réside dans la recherche de l'équilibre entre l'impératif d'efficacité économique, illustré par un niveau élevé et soutenu des performances économiques, et par le maintien de la cohésion du tissu social et de la paix sociale, grâce au renforcement des mécanismes de solidarité sociale, considérée comme un facteur de lutte contre l'exclusion. C'est ainsi que des performances économiques significatives ont été enregistrées, amenant le revenu par tête de 870 USD en 1987 à 2170 USD en 1996, ce qui place la Tunisie parmi les pays à revenu intermédiaire. Une telle évolution a été obtenue grâce à un taux de croissance moyen du PIB de 4,6 % par an dans la période de référence.

Le PAS a enregistré des effets positifs (la Tunisie a été qualifiée de «meilleur élève» du FMI et de la Banque mondiale), et le coût social des réformes a été relativement bien maîtrisé: les privatisations n'ont pas entraîné de chômage massif des licenciés, le taux de chômage est appa-

remment stabilisé autour de 15 % depuis quelques années – chiffre élevé, qui paraît à certains analystes refléter davantage des problèmes de mesure que l'inefficacité du marché du travail ⁽³⁾. La mise en place d'un «programme de mise à niveau» des entreprises avec l'aide financière de la Banque mondiale et de l'Union européenne (projet MANFORME) vise également le système de formation professionnelle. Selon le ministère de l'industrie, les entreprises commencent au début des années 2000 à enregistrer les effets positifs en termes de pénétration des marchés extérieurs et de taux d'encadrement.

Cependant, la Tunisie a enregistré une dégradation de l'insertion des diplômés, qui se traduit par un chômage de longue durée pour une partie des maîtres-ouvriers (le taux de chômage des actifs de «niveau d'enseignement supérieur» est passé de 3,6 % en 1994, à 7,8 % en 1997 et 8,7 % en 1999 ⁽⁴⁾), et une certaine déqualification en début de vie active ⁽⁵⁾, mais la demande en diplômés de l'économie reste forte, notamment en techniciens ⁽⁶⁾.

L'économie informelle joue également un rôle important en Tunisie. Si le pays a traversé la phase d'ajustement sans choc social majeur, c'est que l'économie tunisienne «s'est rattrapée par sa partie non structurée ou informelle» (Sboui, 2002), qui a servi d'amortisseur. La déstabilisation de l'économie a accentué l'informalisation du travail et sa mobilité vers l'emploi à propre compte, en particulier en zones urbaines. L'emploi informel a crû de 6,3 % entre 1980 et 1994, ce qui peut paraître modeste, mais sa part dans l'emploi non agricole est passée de 37 à 49 % entre ces deux dates. Une analyse typologique des activités informelles sur la ville de Sfax (Sboui, 2002) distingue les micro-entreprises évolutives (partiellement structurées ou en cours de structuration), les micro-entreprises artisanales en stagnation et les activités marginales. La prise en compte de cette diversité des systèmes productifs informels montre qu'en Tunisie, l'informel est loin d'être un secteur refuge. Bien au contraire, ses opportunités, sa dynamique et ses potentialités lui permettent de jouer un rôle important dans le processus de développement.

Le gouvernement tunisien a adopté dès la fin des années 1980 diverses mesures pour aider les jeunes à trouver du travail, dans un contexte de chômage croissant. Le CEF (contrat emploi/formation) a permis de traiter 35 000 jeunes depuis sa création, le SIVP (stage d'initiation à la vie professionnelle) s'est adressé aux jeunes sortant de l'enseignement supérieur: le SIVP I a bénéficié à 18 000 jeunes et le SIVP II à 9700. Quant au FIAP (fonds d'insertion et d'adaptation professionnelle), il a permis de

⁽³⁾ Selon Rama (1998), le taux de chômage réel, si l'on exclut les primo-demandeurs, serait sensiblement plus bas: «the unemployment rate excluding first-time seekers is low by any standard».

⁽⁴⁾ Selon les données des enquêtes nationales sur l'emploi de l'INS, les chiffres pour les années suivantes n'étant pas encore publiés.

⁽⁵⁾ Ben Sédrine et Geisser, 1997.

⁽⁶⁾ Voir notamment Ghali, Mohnen, 2002.

financer six catégories d'actions en faveur des travailleurs et concerné 2800 entreprises et 33 000 travailleurs.

Sur l'ensemble de ces nouvelles questions sociales (émergence d'une nouvelle précarité, développement du chômage des diplômés, informalisation de l'économie et de l'emploi, gestion de la relation emploi/formation, activité féminine), les appareils d'information statistiques classiques des trois pays ont montré leurs limites et leurs insuffisances. Certes, ils permettent ⁽⁷⁾ de repérer les grands phénomènes, mais non d'analyser leurs composantes et d'aider à fonder des politiques efficaces, notamment en matière de formation professionnelle.

La construction des observatoires dans les pays du Maghreb: stratégies et difficultés rencontrées

Dans le contexte des bouleversements affectant leur économie et leur marché du travail, les pays du Maghreb sont d'abord intervenus rapidement, comme on vient de le voir, par des mesures en faveur de l'emploi et de lutte contre le chômage, mais aussi de façon plus structurelle, en cherchant à transformer leurs systèmes de formation professionnelle, acteurs clés des marchés du travail, mais qui n'offraient que des formations figées ne répondant plus aux nouvelles orientations économiques.

C'est en partant de la nécessité de réorienter la formation professionnelle vers la satisfaction de la demande du marché que s'est posé le problème de la qualité des informations produites sur l'emploi et la formation professionnelle et de l'installation d'observatoires pour remédier aux carences les plus criantes.

Chaque pays a suivi sa propre démarche pour concevoir et tenter de mettre en place des observatoires, sans qu'aucun à ce jour ne parvienne à des systèmes opérationnels. On tentera d'avancer quelques-unes des raisons pour lesquelles cette volonté affichée d'améliorer l'information sur l'emploi et la formation professionnelle s'est soldée à ce jour par des résultats aussi maigres.

Les observatoires, instruments de la réorientation des systèmes de formation professionnelle

L'Algérie

Dans un premier temps, l'Algérie a mis en place avec le Pnud en 1997 un projet d'«appui à la mise en œuvre de la politique de préservation et de promotion de l'emploi» pour soutenir la stratégie nationale reposant sur les incitations à l'investissement productif par le secteur privé et le développement des PME/PMI, l'ouverture effective du secteur financier et bancaire à la concurrence internationale, l'amélioration de la compétitivité et

(7) Au prix de quelques acrobaties statistiques, comme le fait Charmes (1991) pour la mesure de l'emploi informel en Algérie.

de la productivité des entreprises algériennes publiques et privées et la restructuration du secteur public. La stratégie estimait nécessaire l'intervention des pouvoirs publics pour amortir le choc social consécutif à la mise à niveau des unités de production aux normes de compétitivité internationale, résultant de l'adhésion de l'Algérie à l'Organisation mondiale du commerce et son association à l'Union européenne.

Ce projet se donnait pour objectif d'assurer la transition par la conversion professionnelle des effectifs exclus du système de production et l'organisation du redéploiement des activités, tout en renforçant les mécanismes de solidarité nationale pour empêcher l'extension de la pauvreté. Il comportait trois grands aspects, intégrant le souci de favoriser l'amélioration des informations sur l'emploi et la formation: (i) soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'emploi, de la formation et de l'apprentissage, (ii) renforcer les capacités conceptuelles et opérationnelles des institutions nationales et des partenaires privés dans les domaines de l'aide à l'emploi, de la gestion des programmes et des mesures associées pour la mise en place du système statistique, (iii) renforcer les capacités des services centraux et des organismes du ministère du travail, en vue de la production des informations nécessaires au pilotage de la politique de l'emploi et à l'évaluation des impacts des politiques macro-économiques sur le marché du travail.

Ce dernier volet esquissait un projet d'observatoire (le mot n'étant pas utilisé), chargé de la production des «informations et modèles nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation de l'emploi et de la formation», débouchant sur un tableau de bord, après inventaire des sources et données disponibles et identification des besoins nouveaux d'information. Il impliquait aussi l'harmonisation des concepts et des nomenclatures, la conception et le développement des enquêtes complémentaires, comme les enquêtes d'insertion des sortants de la formation professionnelle. Le projet incluait la production des informations opérationnelles capables de faire évoluer l'appareil de formation professionnelle conformément aux besoins du marché. Il prévoyait aussi d'associer les partenaires sociaux et de les former à la maîtrise des concepts et à l'application des normes internationales pour renforcer les conditions du développement économique et social. Enfin, il prévoyait également la diffusion des informations et l'évaluation des politiques. Bien que formulé en termes très généraux, le projet comportait tous les éléments de base des projets d'observatoires dans le domaine formation et emploi que l'on retrouve dans les trois pays.

Ce projet a été clôturé en 2001 sans produire les résultats escomptés, si ce n'est, pour la composante observatoire, d'avoir permis de réaliser un diagnostic approfondi sur le système d'information et les besoins des différents acteurs⁽⁸⁾. Cependant, il n'a pas donné lieu à la mise en place d'un nouveau système d'information.

(8) Rapport établi par le CREAD, Centre de recherche et d'études appliquées sur le développement, en 1999.

Le chantier a été rouvert en 2001 grâce à la constitution, avec l'aide de la Fondation européenne pour la formation (ETF), d'un «groupe projet» réunissant les représentants des principaux acteurs du système emploi/formation (notamment le ministère du travail et de la sécurité sociale, le ministère de la formation professionnelle, le Cerpeq, l'Indefoc, le CREAD, le ministère des finances, l'UGTA, l'ONS⁽⁹⁾). Ce groupe a impulsé une dynamique dans laquelle les cadres du ministère de la formation professionnelle ont joué un rôle moteur, cherchant à associer étroitement les informations sur l'emploi et la formation professionnelle.

Le travail du groupe aboutit à la conception d'un observatoire de la formation professionnelle et de l'emploi (OFPE), dispositif d'anticipation des besoins en emplois et qualifications, qui ne serait pas une nouvelle structure, mais une fonction nouvelle organisée sous la forme d'un réseau intersectoriel. Le rapport final en décrit les modalités de fonctionnement et d'organisation, les champs et domaines d'observation, les indicateurs, etc. Ce travail de réflexion peut être considéré comme le fruit d'un ensemble de recherches et de débats, qui ont donné lieu en Algérie à de nombreux rapports sur lesquels le groupe-projet a pu s'appuyer: les travaux du CREAD (cités ci-dessus), le rapport du CNES sur la formation professionnelle (1999), l'expertise du Pnud sur la formation professionnelle (2000), le rapport sur la formation professionnelle de la Fondation européenne pour la Formation (2001). Le ministère des finances a produit également un audit du système de la formation professionnelle (2001).

Le travail du groupe-projet a permis la signature d'un protocole d'accord de partenariat pour la création d'un dispositif de type observatoire sur la formation et l'emploi, entre le ministère algérien de la formation professionnelle et le ministère de l'emploi (novembre 2001), qui augurait bien d'un processus de mise en réseau de partenaires en vue de développer la «fonction observatoire». Pourtant, cet accord n'a pas eu de suite.

Vers une dualité d'observatoires en Algérie?

La situation relative au projet de mise en réseau des partenaires pour assurer la fonction observatoire en Algérie s'est modifiée récemment par l'apparition de deux projets. Un «projet d'appui à la mise à niveau de la formation professionnelle en Algérie», cofinancé par le gouvernement algérien et la Communauté européenne et rattaché au ministère de la formation et de l'enseignement professionnels, prévoit un important volet pour «appuyer l'articulation du marché de l'emploi et de la formation», dont un des moyens est de «mettre en place un observatoire de la formation et de l'emploi».

Ses missions seraient «d'élaborer à la demande des pouvoirs publics, des employeurs, des organisations professionnelles et des partenaires

⁽⁹⁾ CERPEQ (Centre d'études et de recherches sur les professions et les qualifications), IN-DEFOC (Institut national de développement et de promotion de la formation continue), ONS (Office national des statistiques), UGTA (Union générale des travailleurs algériens).

sociaux, tout type d'enquête permettant: i) d'identifier pour chaque branche ou secteur d'activité les données du marché de l'emploi, aux niveaux local et régional et à tous les niveaux de qualification, ainsi que ces perspectives à moyen et long termes des évolutions liées aux projets et programmes de développement engagés ou prévus; ii) de valoriser ces données dans l'intérêt, notamment, du pilotage du système de formation; iii) d'assurer la diffusion des résultats de ces enquêtes auprès des acteurs concernés et du public; iv) d'ériger le réseau de l'observatoire de la formation et de l'emploi au centre de ressources du dispositif de veille stratégique dédié au pilotage du système de formation et d'enseignement professionnels». Cependant, l'unité de gestion du projet n'a pas encore lancé les opérations de mise en œuvre de cette composante.

Or, en juillet 2004, le ministère de l'emploi a créé une nouvelle structure, installée officiellement par le ministre de l'emploi sous le nom d'«observatoire pour la protection et la promotion de l'emploi» (OPPE). Il est conçu comme un cadre de concertation et de coordination, qui regroupe l'ensemble des secteurs et organismes concernés directement par les questions de l'emploi. Il s'inscrit en droite ligne du programme présidentiel, qui fixe pour le quinquennat 2004/2009 l'objectif de création de 2 millions d'emplois. Il est composé de représentants de onze ministères créateurs d'emplois, de six instituts spécialisés, de six partenaires économiques et sociaux et de quatre agences spécialisées dans l'emploi. Ses missions portent sur l'évaluation trimestrielle des programmes d'emploi par secteur, l'élaboration d'un bilan national et d'un rapport sur l'emploi et la mise en place d'une banque de données sur l'emploi. Quatre commissions se chargent de densifier l'information, de collecter des données relatives à l'emploi, de mettre en place une stratégie de gestion de l'emploi entre tous les secteurs d'activité et d'informer les jeunes. En ce qui concerne la stratégie, les principaux secteurs porteurs de gisements d'emplois sont déjà identifiés (habitat, agriculture, PME/PMI, tourisme et travaux publics): ils devraient permettre, selon le ministre, de créer 2,5 millions d'emplois et réduire le taux de chômage de 23,6 % à 11 % sur cinq ans.

Il est trop tôt pour juger si cette double création favorisera la production des informations qui font défaut pour le pilotage des politiques d'emploi et de formation professionnelle, grâce à une bonne coordination des efforts, ou si elle sera source de difficultés nouvelles, en provoquant, par exemple, des conflits d'approches, comme il y en a eu à propos de la mesure du chômage (Edjekouane, 1998).

Le Maroc

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs lois et règlements ont été adoptés en vue de mieux organiser le secteur de la formation professionnelle, reconnu comme un maillon indispensable de la politique de l'emploi par la Charte nationale de l'éducation et de la formation (promulguée en décembre 1999). Le système de formation professionnelle marocain s'est fortement développé et structuré depuis les années 1980, mais il ne

répondait pas à toutes les attentes, notamment celles de la demande de formation d'une population déscolarisée qui ne cesse de grossir (environ 200 000 jeunes par an quittent le système éducatif sans solution autre que le secteur informel ou l'émigration) et à celles des entreprises.

La formation professionnelle connaît donc depuis une dizaine d'année un processus de mise à niveau, qui vise la restructuration progressive du secteur pour lui permettre de produire les compétences nécessaires au développement du pays. Très nettement orientée vers les besoins des entreprises, la réforme engagée demeure peu ouverte sur la demande sociale. Elle vise à développer les relations de partenariat avec les associations professionnelles et à diversifier les formations initiales par la création de nouvelles filières, la restructuration des programmes et le développement de nouveaux modes de formation (alternance, apprentissage, etc.) et de la formation continue dans les entreprises.

Cette réforme est appuyée, au plan technique et financier, par différents bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne, France, Allemagne, Canada, Belgique, Italie et Espagne) à travers plusieurs projets.

À la suite du projet MEDA I, qui concernait déjà la mise à niveau de la formation professionnelle, le projet MEDA II, soutenu par l'Union européenne et réalisé sous l'autorité du ministère en charge de la formation professionnelle, a retenu l'approche sectorielle comme étant la plus pertinente. En effet, trois secteurs (tourisme, textile-habillement, nouvelles technologies de l'information et de la communication) ont été considérés au Maroc comme particulièrement porteurs pour le développement. Dans chacun de ces secteurs, le projet vise trois objectifs: appuyer l'émergence des besoins en compétences des entreprises, développer la connaissance du marché de l'emploi et rassembler l'information nécessaire pour cerner les besoins sectoriels, développer la capacité d'offre de formation publique. La production de données pertinentes pour orienter la formation professionnelle est donc placée au cœur du projet.

Des projets tardifs d'observatoire au Maroc

Le Maroc est entré plus tardivement que les deux autres pays dans la problématique de l'information nécessaire à la transformation des systèmes de formation professionnelle. Il a certes fait réaliser des études sur l'opportunité et la faisabilité d'observatoires à la fin des années 1990, notamment un projet de création d'un centre d'études des liaisons emploi/formation (CELFE) et une étude de mise en place d'un observatoire régional emploi/formation à Casablanca. Toutefois, ces projets n'ont pas eu de suite.

Ce n'est que récemment (en 2003) que le Secrétariat d'État à la formation professionnelle (SEFP) s'est de nouveau saisi de ce dossier. La période 2002-2003 correspond à la phase de transition du projet MEDA I d'appui à la formation professionnelle, réalisé avec la Communauté européenne, au projet MEDA II, dans lequel la question de l'information né-

cessaire au pilotage par la demande du système de formation se trouve, comme on l'a vu plus haut, plus directement intégrée à la problématique de mise à niveau de la formation.

Le SEFP s'est par ailleurs tourné vers la Fondation européenne pour la formation (ETF) pour une assistance à la relance des projets d'observatoire ébauchés quelques années auparavant, mais il a marqué une hésitation sur l'approche la plus appropriée. Préférant au départ mettre en place un observatoire régional (sur le «grand Casablanca»), il a ensuite rapidement opté pour une approche sectorielle, qui devrait être articulée avec les activités du projet MEDA II.

Il faut noter que par rapport aux deux autres pays du Maghreb, la situation marocaine est marquée par la forte demande des fédérations professionnelles des trois secteurs prioritaires pour améliorer les outils nécessaires à une meilleure gestion des métiers et des qualifications dans leurs domaines respectifs. Bien que située hors du champ du projet, la dynamique fédération des industries mécaniques électriques et électroniques (FIMME) a engagé en 2003 un travail pionnier de réalisation d'un ensemble de fiches-métiers sur le modèle des fiches du ROME français utilisé par l'ANPE, qui se voulait la base d'un observatoire des métiers de ce secteur et pouvait être considéré comme une expérience pilote de grand intérêt pour les autres fédérations professionnelles.

L'assistance d'ETF a consisté à proposer, à partir des travaux d'un groupe de travail intersectoriel et de groupes de travail sectoriels, la constitution d'observatoires sectoriels de métiers, en tant que première étape de la constitution d'un réseau de partenaires capables de produire des données utiles au pilotage stratégique des politiques d'emploi et de formation. Il paraît en effet indispensable de développer les observatoires sectoriels que demandent les fédérations professionnelles, mais il faut envisager d'élargir la perspective à une approche plus globale, visant à installer une «fonction observatoire» au plan national, en recherchant les collaborations des organismes partenaires (au premier rang desquels la Direction de la statistique, l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences et les partenaires sociaux). À la fin de l'année 2004, les groupes de travail avaient à peine entamé leurs premières réunions.

La Tunisie

Le gouvernement tunisien a mis la formation en bonne place dans sa stratégie destinée à améliorer la compétitivité et à développer les ressources humaines du pays (programme Manforme de mise à niveau des entreprises et de la formation professionnelle). Les principales institutions concernées étaient les services de la formation professionnelle (notamment l'ATFP, Agence tunisienne de la formation professionnelle), et les services de l'emploi (ATE, Agence tunisienne de l'emploi, récemment devenue Agence tunisienne de l'emploi et du travail indépendant).

En ce qui concerne la formation professionnelle, le diagnostic des problèmes rencontrés fait ressortir le rôle essentiel que doit jouer désormais

l'information sur l'emploi et le marché du travail. Pendant longtemps, la *manpower approach* a prévalu pour prévoir les qualifications requises et déterminer les programmes de formation professionnelle. «Avec le développement d'une économie de marché, et l'État ayant réduit son rôle de pourvoyeur d'emplois, ce qu'il faut maintenant, c'est une approche à la planification et à l'affectation des ressources dans laquelle l'analyse du marché du travail et les signaux relatifs à l'offre et à la demande de qualifications sont à la disposition des différents agents économiques. L'accent mis présentement sur la planification par l'État du développement futur des besoins de formation doit être remplacé par une analyse du marché du travail, pour laquelle il n'y a pas d'informations fiables et ponctuelles» ⁽¹⁰⁾.

Les services de l'emploi connaissaient trois problèmes majeurs: la prolifération de services pour les primo-demandeurs d'emploi, l'absence de données précises de coûts et avantages qui permettraient une évaluation de l'efficacité des différents programmes gérés par l'ATE, l'absence enfin de services d'emploi pour les travailleurs licenciés.

L'objectif principal du deuxième projet Emploi et Formation financé par un prêt de la Banque mondiale, pour soutenir la stratégie du gouvernement visant à accroître la compétitivité de l'économie tunisienne, était de mieux adapter la formation et les services de l'emploi aux besoins des individus et des entreprises, en s'appuyant sur la production d'une meilleure information sur le marché du travail. Le projet comportait trois composantes: a) la création d'un système d'information sur le marché du travail, b) le développement des services de l'emploi, c) le développement des services de formation (absorbant 81 % des crédits).

Pour développer l'information sur le marché du travail, le projet retenait trois dimensions: (i) développer un système d'information du marché du travail et renforcer la capacité institutionnelle du MEFP pour suivre l'évolution des marchés du travail et utiliser plus efficacement les sources existantes d'information sur le marché du travail; (ii) développer la capacité du MEFP à suivre et améliorer la rentabilité et l'efficacité des programmes et des services de formation et d'emploi et effectuer les évaluations d'impact; (iii) mettre en œuvre un système de diffusion de l'information, effectuer des suivis socioprofessionnels et des petites enquêtes et produire un bulletin périodique qui fournira des outils de décision aux entreprises individuelles lors de l'adoption de décisions en matière de formation basées sur les signaux du marché.

La matrice détaillée du projet donnait des précisions qui situent parfaitement les orientations techniques initiales. Les divers objectifs du système d'information du marché du travail impliquaient une série d'actions. D'abord «développer une approche de planification stratégique afin d'améliorer l'efficacité du marché du travail», ce qui demande la création d'un

⁽¹⁰⁾ Extrait d'un rapport d'évaluation de la formation professionnelle du 14 mars 1996 (rapport du ministère de la formation professionnelle non publié).

bulletin de l'emploi, d'un modèle de comportement du marché du travail, la réalisation d'enquêtes périodiques. Ensuite, «assurer l'efficacité du système de gestion active de la formation professionnelle et du marché de l'emploi», ce qui requiert la mise en place d'indicateurs pour l'analyse du système de formation professionnelle et l'évaluation périodique des programmes d'emploi (sur la base d'enquêtes spécifiques). Enfin, «développer l'information pour aider les opérateurs et les promoteurs publics et privés à rationaliser leur méthode de recrutement et de formation», qui débouche sur la mise en place d'un système permettant d'assurer le suivi des salaires, de l'emploi et des coûts de la formation professionnelle, afin de développer des signaux pour le marché du travail.

La production de l'observatoire tunisien est restée peu visible

La composante «système d'information» du projet a effectivement démarré en 1997 en cherchant à développer un ensemble d'études, dont la réalisation a été confiée à des bureaux d'études privés. Plusieurs chantiers ont été ouverts, dont les principaux ⁽¹¹⁾ ont été les études d'évaluation d'impact de la formation initiale, l'étude des indicateurs du marché de l'emploi et de la formation professionnelle, l'étude de l'harmonisation des sources statistiques et des nomenclatures, le modèle macro-économique du comportement du marché de l'emploi, le dictionnaire des professions et des emplois, la carte nationale de la formation professionnelle. Sur le plan institutionnel, un observatoire de l'emploi et des qualifications (ONEQ) a été créé en 2000, formant une des directions générales du MFPE.

Cette abondance de travaux réalisés de 1997 à 2003 doit être appréciée en fonction des résultats réels obtenus. Le système d'indicateurs n'a pas débouché sur un système opérationnel, bien qu'une base de données informatisée ait été entretenue à l'ONEQ, en restant à usage interne. Le projet d'harmonisation n'a pu être mené à son terme. Le modèle macro-économique n'a pas été officialisé (il n'existe aucun document qui en fournisse la présentation). Le dictionnaire n'a pas été introduit comme manuel opérationnel pour les services des ministères intéressés. Les études d'évaluation d'impact n'ont pas été publiées, la méthodologie utilisée n'ayant pas été jugée pertinente (la Banque mondiale elle-même en a fait une évaluation critique).

La scission du ministère de la formation professionnelle et de l'emploi (la formation professionnelle étant rattachée à la fin de 2002, lors d'un remaniement ministériel, au ministère de l'éducation), fait que l'ONEQ ne se trouve plus étroitement lié au développement de la formation professionnelle, mais est bien davantage interpellé par les nouvelles orientations de la politique du ministère de l'emploi, mettant en avant la question de l'emploi des cadres, du suivi conjoncturel de l'emploi, ou de la création des micro-entreprises. En fin de compte, l'observatoire tunisien n'est

⁽¹¹⁾ cf. le document (non daté) du ministère de la formation professionnelle et de l'emploi tunisien: «Présentation de l'Observatoire national de l'emploi et des qualifications».

pas encore parvenu à occuper la place qui devrait lui revenir dans le système tunisien d'information sur l'emploi.

Comparaison des approches nationales

Les récits qui précèdent retracent sans caricature, tout en les simplifiant, les cheminements douloureux adoptés par les trois pays pour tenter de mettre en place des observatoires au service de l'amélioration de la situation de l'emploi et de l'efficacité de la formation professionnelle. Ils font ressortir que ces tentatives n'ont pas encore abouti, à la fin de l'année 2004, à la production des données et informations nouvelles qui étaient attendues.

Dans les trois pays, une période de sept ans n'a pas suffi à permettre à tous les acteurs intervenant dans le champ emploi/formation, associés aux acteurs de la production statistique, à mettre en place les structures ou les réseaux efficaces et productifs, notamment capables de traiter les problématiques énoncées dans les projets de réforme de la formation professionnelle, en liaison avec le marché de l'emploi et les besoins des entreprises. Les projets contiennent de longs catalogues d'actions à réaliser qui n'ont pas abouti à des réalisations probantes, voire n'ont même pas reçu un début de réalisation. On constate bien un début de mise en œuvre en Tunisie, avec la création d'un observatoire au sein du ministère de l'emploi, mais ses résultats sont très peu visibles. En Algérie, la création d'un observatoire par le ministère de l'emploi est trop récente pour que l'on puisse juger de sa pertinence et de son efficacité. Quant au Maroc, la création d'un observatoire n'est encore qu'ébauchée.

Il ne faudrait pas en déduire que la situation est restée figée en matière de production de données sur l'emploi. En particulier, les organismes nationaux de statistiques ont amélioré leurs enquêtes sur l'emploi (trimestrialisation de l'enquête au Maroc, annualisation en Tunisie et projet de trimestrialisation) et ont réalisé de nouvelles enquêtes auprès des entreprises (notamment les micro-entreprises).

Toutefois, les approches de l'emploi développées par les organismes publics de statistique ne conviennent pas toujours aux opérateurs de la formation et aux structures en charge des mesures en faveur de l'emploi. D'abord le caractère trop global des résultats disponibles, essentiellement dû à la trop faible taille des échantillons utilisés, ne permet pas de répondre aux questions qui se posent dans les espaces régionaux ou locaux. Ensuite, l'absence de nomenclature de métiers/emplois adaptée aux besoins de la formation professionnelle ne permet pas aux services spécialisés de disposer de données par types d'emplois.

Une des questions centrales est aussi de clarifier non seulement les objectifs, mais également le mode opératoire que l'on veut retenir pour la construction des observatoires. Le choix qui se présente est en effet soit une structure ministérielle, soit un dispositif partenarial (en réseau), qui paraît beaucoup mieux adapté aux réalités du champ emploi/formation, mais nettement plus difficile à mettre en œuvre. La question des parte-

nariats a été abordée de front en Algérie, mais n'a pas encore conduit à une mise en œuvre, elle a été plutôt éludée en Tunisie et au Maroc. En particulier, les services de l'emploi sont eux-mêmes déficients (sauf en Tunisie), alors qu'ils sont une pièce maîtresse de tels dispositifs. Mais aucun n'a jamais abordé la nature exacte des informations à produire, les méthodologies à mettre en œuvre et les responsabilités des uns et des autres (le partage du travail).

On verra que les démarches effectivement engagées se sont heurtées à de nombreux obstacles, qui freinent la construction des observatoires

Des stratégies confrontées à de multiples difficultés

Le propos n'est pas ici de conduire une évaluation en règle des tentatives des pays du Maghreb de mettre en place des observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle, mais, plus modestement, de faire ressortir combien les obstacles à de tels projets ont pu être sous-estimés.

La conception et la mise en place d'observatoires s'est révélée être une opération pleine d'embûches dans ces pays, alors même que les moyens financiers existaient: le processus de maturation s'est avéré très lent, et si des progrès sensibles sont intervenus au cours des dernières années par rapport à une situation plutôt bloquée (Fourcade, 2000), on peut s'interroger sur les principales raisons qui ont empêché que les observatoires dans les pays du Maghreb puissent être considérés à l'heure actuelle comme opérationnels.

Trois grandes catégories de facteurs ont agi comme autant de freins: l'absence d'une culture de l'information adéquate, les obstacles institutionnels, des raisons techniques.

L'absence d'une culture de communication est particulièrement sensible dans le fonctionnement des administrations publiques des trois pays. Les ministères et les administrations, acteurs centraux et puissants dans les économies administrées, ont développé des pratiques très cloisonnées en matière de production et de traitement de l'information, dans le cadre des territoires de compétences qu'ils entendent conserver jalousement. L'information détenue est réservée ordinairement à l'usage interne, elle n'est ni publiée ni diffusée, car elle n'est pas destinée à circuler, sinon sous une forme très réduite. On pourrait relever de multiples exemples où l'information ne circule même pas entre départements ministériels relevant d'un même champ, ou entre services d'un même département ministériel. Les nouvelles structures en charge des programmes d'action sur le marché de l'emploi, placées sous la tutelle des ministères, ont la plupart du temps agi de la même façon et elles n'ont pas développé à leur niveau de système d'information performant ⁽¹²⁾.

La rétention d'informations est longtemps restée la règle (tacite) majeure de fonctionnement au sein des administrations, notamment sur les don-

⁽¹²⁾ À quelques exceptions près, comme la CNAC – Caisse nationale d'assurance chômage – en Algérie, ou l'ANETI – Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant – en Tunisie.

nées considérées comme stratégiques ou sensibles (comme la question du chômage). Il apparaît difficile de passer rapidement à une culture de l'échange, de l'ouverture et du débat sur les données et leur production. *A fortiori*, la politique de publication, de mise à disposition des informations, reste délicate à concevoir et à mettre en œuvre. La création de «sites internet» est un pas en avant important, mais n'offre pas la garantie que l'information diffusée soit l'information utile et pertinente. Le passage d'une économie administrée à une économie de marché ouverte implique un changement de «gouvernance» et des nouveaux modes de gestion de la mise à disposition des données sociales dont les acteurs ont besoin.

Institutionnellement, il existe un conflit potentiel entre les ministères de l'emploi et de la formation professionnelle pour porter les projets d'observatoire dans le champ emploi/formation. Seule la Tunisie a réussi pendant une dizaine d'années à réunir en un même ministère (de la formation professionnelle et de l'emploi) les deux secteurs et à tenter d'y implanter un observatoire chargé de développer la production d'informations sur les deux versants. Néanmoins, le retour à une séparation de la formation professionnelle et de l'emploi en 2002, sans que la structure créée (l'ONEQ) ne parvienne à s'imposer comme efficace et novatrice, souligne les difficultés à faire fonctionner institutionnellement de façon satisfaisante l'articulation pourtant indispensable entre formation et emploi.

Quand les observatoires ont été tentés dans le cadre de projets d'appui aux ministères du travail, qui sont habituellement des ministères faiblement dotés, largement imprégnés de l'ancienne culture autoritaire et de contrôle dont l'inspection du travail a souvent été le symbole, ils se sont heurtés à leur faible empressement de disposer d'indicateurs qui pourraient faire ressortir l'incidence médiocre des politiques mises en place.

Par ailleurs, ces ministères techniques en charge de la formation et/ou de l'emploi rencontrent de réelles difficultés à recruter ou à former un personnel technique compétent et détenant une véritable professionnalité dans la maîtrise des données sociales, du fonctionnement du marché de l'emploi et des liaisons emploi/formation. Les services d'études de ces ministères sont en général constitués par des personnels diplômés de l'enseignement supérieur, mais rarement dans les disciplines les plus adéquates, et ne possèdent presque jamais des statisticiens professionnels formés dans les écoles spécialisées de leur pays ou de l'étranger ⁽¹³⁾. Lorsqu'ils sont parvenus à recruter ou à former des personnels disposant d'un bon profil, ils sont le plus souvent victimes d'un processus de mobilité vers des organisations plus efficaces, ou surtout plus lucratives. Ces services ne parviennent pas à renouveler les cadres porteurs du «capital technique».

La faiblesse des contacts et des coopérations pour la production des données est très nette entre les ministères de l'emploi et les ministères

⁽¹³⁾ La Tunisie tente actuellement une intéressante expérience de collaboration avec des étudiants de l'École.

de la formation professionnelle et les instituts nationaux de statistique. Le manque d'articulation entre ces structures est sensible dans les trois pays, particulièrement en matière de réalisation d'enquêtes sur l'emploi auprès des entreprises. L'absence de statisticiens professionnels dans les structures ministérielles de l'emploi et de la formation professionnelle est un facteur aggravant la difficulté de mettre en place des collaborations.

Sur le plan technique, les implications de la volonté de se doter d'une capacité de production de nouvelles données sur le marché de l'emploi n'ont pas été clairement recherchées et établies. On ne constate pas d'innovation déterminante dans les concepts utilisés, les méthodes à déployer, les dispositifs d'enquêtes à mettre en place. Aucune véritable réflexion n'a été conduite sur les domaines d'informations à considérer comme prioritaires, les batteries d'indicateurs les plus pertinents, les méthodes les plus économiques pour les obtenir. Les recherches préliminaires conduites en Algérie, par exemple, portent davantage sur l'architecture organisationnelle du futur observatoire que sur les requis techniques et conceptuels.

En ce qui concerne les données indispensables, les lacunes les plus graves sont relatives au fonctionnement du marché de l'emploi, notamment du suivi et de l'étude des déséquilibres de l'offre et de la demande d'emplois par les services publics d'intermédiation. Les problèmes que rencontrent jusqu'ici l'Algérie et le Maroc à organiser leurs agences de l'emploi pour produire des données fiables et pertinentes sur les populations privent les observatoires d'une source précieuse.

Réussir cette avancée technique pour la production des données et informations dans le champ emploi/formation milite fortement en faveur d'un fonctionnement en réseaux, comme y invite la Fondation européenne pour la formation. Cependant, cela apparaît comme une exigence maximaliste, qui se heurte aux réflexes de repliement sur soi encore bien ancrés. Débloquer la situation demande que les initiatives en matière d'observatoire emploi/formation soient prises au plus haut niveau politique, comme elles ont pu l'être pour les programmes de mise à niveau des entreprises. Le caractère intrinsèquement plurisectoriel du champ emploi/formation appelle moins la constitution d'instances plurisectorielles que la réunion ad hoc, dans des configurations variées, des partenaires directement impliqués dans la production des catégories de données considérées comme prioritaires. À titre illustratif: le ministère de l'emploi et l'institut national de statistique pour la réalisation d'enquêtes auprès des entreprises, le ministère de l'emploi et le ministère de la formation professionnelle pour la réalisation d'enquêtes d'insertion auprès des jeunes formés, etc.

Un autre élément technique doit être intégré: les observatoires ne pourront rester longtemps limités aux seuls rapports entre la formation professionnelle et l'emploi, mais devront élargir la perspective à l'ensemble des types et niveaux d'éducation et leurs rapports avec l'ensemble des professions, en intégrant les perspectives de la formation tout au long de la vie. Les secteurs de l'éducation et de l'enseignement supérieur devront alors rejoindre les réseaux constitués.

Dans un autre ordre de considérations, les observatoires devraient être des instruments du dialogue social, comme le recommande notamment le BIT, et ils devraient, dans cet esprit, instituer les partenaires comme demandeurs, voire comme producteurs d'information. Toutefois, l'indépendance de ces partenaires par rapport au pouvoir politique n'est pas toujours assurée et les pratiques de dialogue sont balbutiantes. La représentativité des organisations est par ailleurs souvent sujette à caution. Enfin, la capacité technique des partenaires sociaux est faible par rapport aux nouvelles préoccupations concernant les nouveaux aspects du fonctionnement du marché du travail (quelle est l'information pertinente dont il faut disposer? Quels sont les besoins en formation? Comment les définir? etc.).

Enfin, on doit évoquer le fait que la mise en place des observatoires dans le cadre de la recherche de la compétitivité de pays en voie d'intégration dans la zone de libre-échange avec l'Europe ne peut se faire avec les seules capacités nationales actuelles. La participation d'experts extérieurs peut apporter les éléments de formation complémentaire, notamment sur le plan méthodologique, qui transmettront l'expérience aux cadres nationaux en charge de cette nouvelle fonction sociale. La mise en réseau avec des partenaires européens fait également partie des objectifs qu'il faut viser pour l'amélioration des capacités d'analyse des cadres nationaux. À cet égard, le récent lancement du programme ETE par la Fondation européenne pour la formation témoigne de l'ouverture d'un espace d'échange technique qui doit favoriser l'avancement de la mise en production d'observatoires dans la région MEDA. Un tel espace, dans lequel certains pays ont réussi à mettre en place plus rapidement des dispositifs ou des mécanismes efficaces, peut permettre, par la diffusion et la discussion des expériences les plus avancées, d'accélérer le processus de construction des observatoires.

Conclusion

Les observatoires de l'emploi et de la formation ont été essentiellement conçus dans les années 1990 comme une pièce intégrée dans les dispositifs de redynamisation de la formation professionnelle favorisant la compétitivité des entreprises et, partant, l'intégration à la ZLE. Les premiers projets d'appui à ces dispositifs ont vu le jour en 1997 et force est de constater qu'en 2004, les observatoires des pays du Maghreb ne fonctionnent toujours pas, ou n'ont au mieux qu'une existence administrative. Dans tous les cas, ils ne sont guère «visibles» dans l'environnement social. Conçus comme outils d'accompagnement technique des transformations des systèmes d'emploi et de formation professionnelle, ils n'ont pas encore réussi à s'imposer en tant que tels.

On serait donc en peine de montrer et d'analyser à l'heure actuelle les résultats positifs et les améliorations qu'ils ont apportés à la production

d'informations sociales adaptées au nouveau contexte d'ouverture des économies et à la gestion des systèmes de formation professionnelle.

La mise en place d'observatoires du marché du travail, appuyée par les bailleurs de fonds, dans le cadre de projets plus particulièrement ciblés sur la formation professionnelle, s'est heurtée aux vieux réflexes de rétention de l'information sociale, mais aussi à l'inexpérience des acteurs et à une série de déficiences conceptuelles et méthodologiques.

Toutefois, dans les trois pays, les prochaines années devraient voir le décollage effectif de cette fonction de veille du marché et d'anticipation de l'évolution des besoins. La difficulté fondamentale tient au fait qu'il n'existe pas de schéma tout fait, ou de modèle à imposer pour construire les observatoires. Des démarches nationales particulières sont inévitables pour aboutir, ce qui n'empêche pas de rechercher l'échange des bonnes pratiques et l'objectif de convergence entre les pays partenaires de l'Union européenne.

Dans le domaine de la production des données sociales, où il est impératif de mettre en pratique une véritable politique de partenariat, cette idée pourtant élémentaire et de bon sens a du mal à frayer son chemin. Implanter un observatoire (qu'il faut concevoir davantage comme une fonction que comme une institution ou une structure) nécessite de repenser l'ensemble des conditions de production des données sociales: qui les produit, quels sont les objectifs, quels sont les concepts et les méthodes à mettre en œuvre? L'ampleur de cette tâche a été, jusqu'ici, largement sous-estimée. Les pays du Maghreb devront s'attacher rapidement, chacun pour son compte mais aussi collectivement, à renforcer leur investissement dans cette entreprise, s'ils souhaitent disposer d'un instrument de pilotage des politiques de développement des ressources humaines qu'appelle l'intégration dans la ZLE. ■

Bibliographie

- Ben Sédrine, S.; Geisser, V. Les diplômés à la sortie de l'Université, devenir social et stratégies d'insertion professionnelle. *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 157, juillet-septembre 1997.
- Bernard, C. Ajustement structurel et secteur informel au Maghreb. In: Vernières, M. (dir.), *Ajustement, éducation, emploi*, Economica, 1995.
- Bounoua, C. *Processus d'informalisation de l'économie algérienne et économie de marché: éléments d'une problématique*. Communication aux XII^{es} journées d'étude du Gratices, Paris, juin 2002.
- Charmes, J. *Mesure statistique de la population active et du secteur informel en Algérie. Situation actuelle et orientations méthodologiques*. Rapport de la mission pour le Bureau statistique des Nations Unies et le PNUD auprès de l'ONS, 1991.
- Charmes, J. Secteur informel et emploi informel au Maghreb: un état des lieux et des connaissances par rapport à d'autres expériences dans

- le monde. Communication au colloque international «La question de l'emploi en Afrique du nord, tendances récentes et perspectives 2020», Alger, juin 2004.
- Edjekouane. *Quelques éléments d'analyse du chômage*. Rapport au Conseil national économique et social, République algérienne démocratique et populaire, juin 1998.
- Fourcade, B. Les observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle, outils de gestion des transformations du marché du travail? Les cas de l'Algérie et de la Tunisie. Note LIRHE, n° 3332000.
- Hammouda, N. E. *Secteur et emploi informels en Algérie: définitions, mesures et méthodes d'estimation*. Communication aux XII^{es} journées d'étude du Gratice, Paris, juin 2002.
- Hammouda, N. E.; Musette, M.S. La mesure de l'activité en Algérie: une nouvelle génération d'indicateurs du marché du travail? In: Alcouffe; Fourcade; Plassard; Tahar (dir.) *Efficacité versus équité en économie sociale*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- Ghali, S.; Mohnen, P. Restructuring and economic performance: the experience of the tunisian economy. *Série scientifique*, Cirano, Montréal, mars 2002.
- MFPE. Conférence sur la formation professionnelle dans le bassin méditerranéen, Barcelone, 24-26 novembre 1996.
- Ministère tunisien de l'industrie et de l'énergie. *Enquête d'évaluation du PMN*. Bulletin de la mise à niveau, n° 5, mai 2002.
- Musette, M. S. *Sources et qualité des données sur l'activité en Algérie*. CREAD, doc. ronéo, 1997.
- Musette, M. S.; Isli; Hammouda, N. E. *Marché du travail et emploi en Algérie: éléments pour une politique nationale de l'emploi*. Communication à la Conférence Euro-Maghrébine organisée par le ministère de la formation professionnelle et le Bureau de l'OIT à Alger sur le thème «La Formation, l'emploi et l'employabilité», les 27, 28 et 29 avril 2002.
- Rama, M. How bad is unemployment in Tunisia? Assessing labor market efficiency in a developing country. *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1, février 1998.
- Sbouï, F. *Les systèmes productifs informels en Tunisie: diversité, dynamisme et efficacité*. Communication aux XII^{es} journées d'étude du Gratice, Paris, juin 2002.
- Talahite, F. Les statistiques de l'emploi et de la formation en Algérie. Une approche en termes de conventions. In: *Éducation et emploi dans les pays du Maghreb, ajustement structurel, secteur informel et croissance*. Actes du colloque international de Marrakech, 24 et 25 octobre 1996, documents Céreq, séminaires, 1997.
- Vernières, M. (dir.) *Ajustement, éducation, emploi*. Paris: Économica, 1995.