

## L'éducation et la protection sociale dans une stratégie intégrée pour la création d'emplois de qualité au Maroc

Par Nadine Poupart, Économiste principale  
& David Robalino, Économiste principal



Au Maroc, comme dans beaucoup d'autres pays, la création d'emplois de « qualité » reste une préoccupation majeure du gouvernement. Le pays a réussi à réduire de manière très importante le taux de chômage qui est passé de 13% en 2000 à 9% en 2006. Cependant il reste élevé surtout en milieu urbain (15%). Mais ce n'est pas seulement un problème de quantité ; la qualité des nouveaux emplois est aussi une source de préoccupation. Cette qualité est associée à la productivité du travail, au niveau des salaires, à l'accès à la sécurité sociale, et à la stabilité de l'emploi. Il semblerait qu'au Maroc une grande partie des nouveaux emplois créés soient des emplois précaires à faible productivité. A titre d'exemple, 90% des emplois créés depuis 2000 sont allés à des personnes non diplômées de l'enseignement supérieur. De plus, 70% des emplois nets sont allés au secteur de l'agriculture et du commerce. Or, dans le secteur agricole 50% des personnes qui se disent travailler sont en fait des « aide familiales » et 90% des emplois dans le secteur du commerce sont des emplois de nature informelle. Le secteur informel représente aujourd'hui 39% des emplois non-agricoles.

Un autre phénomène qui n'est pas unique au Maroc est la

concentration du chômage parmi les jeunes diplômés. En 2005, 59,8% et 39,8% des individus détenant un diplôme de l'enseignement post-secondaire dans les tranches d'âges 15-24 ans et 25-34 ans étaient sans emploi. En même temps, il semble qu'il existe une pénurie de compétences dans des secteurs stratégiques. Environ 20% des entreprises du secteur manufacturier considèrent la pénurie de travailleurs qualifiés comme étant une contrainte majeure à leur croissance. En effet, 35% de la population active n'a pas reçu d'éducation formelle et 75% n'a pas atteint le niveau d'enseignement secondaire.

La situation actuelle pourrait se compliquer car les pressions démographiques sur le marché du travail demeurent importantes et s'amplifient avec un taux croissant de participation des femmes au marché du travail. Que la population en âge de travailler, par rapport à la population dépendante, augmente et que plus de femmes travaillent sont des éléments positifs, mais seulement si l'économie peut les employer. Il y a actuellement environ 11,1 millions d'individus qui travaillent ou qui sont à la recherche d'un emploi au Maroc, la majorité étant des hommes. Les projections démographiques suggèrent que la

population active devrait augmenter à un taux de 1,8% par an au cours des 10 prochaines années. Ceci implique qu'il y aura environ 260.000 nouveaux entrants par an dans le marché du travail d'ici à 2020. Si l'on tient compte des chômeurs actuels, le Maroc devrait être en mesure de créer environ 295 000 emplois par an en moyenne d'ici 2020 pour éliminer le chômage. Or, au cours des années antérieures à 2006, le nombre d'emplois créés chaque année n'a pas excédé 190,000.

On estime que pour réduire le taux de chômage, l'économie devrait se développer à un rythme d'au moins 6% par an en termes réels. Ceci si l'on assume que les taux de création d'emploi liée à la croissance économique se maintiennent aux niveaux actuels. Mais ces taux aujourd'hui reflètent une faible croissance de la productivité du travail qui menace la compétitivité de l'économie. Si la productivité augmente, le taux de croissance de l'économie nécessaire pour réduire le taux de chômage devra dépasser les 6% par an. Si, en raison d'un meilleur accès à l'éducation et de la diminution de la fécondité le taux de participation des femmes s'accélère, la croissance de la population active pourrait s'approcher de 2,5% par an nécessitant une

croissance économique encore plus forte.

Que faut-il faire ? Il y a bien sûr besoin de politiques qui puissent améliorer la situation à court terme. Le Gouvernement a récemment lancé les Initiatives Emploi. C'est un programme ambitieux pour faciliter la création d'emplois, en particulier pour les jeunes, à travers l'accès au crédit, la formation, les services de placement, et des subventions salariales. Environ 75.000 nouveaux emplois par an sont attendus comme résultat du programme mais ses impacts et leur efficacité restent à mesurer. Ce qui est clair, cependant, c'est qu'à elles seules ces initiatives ne suffiront pas à résoudre le problème de la croissance soutenue et de l'emploi. Pour faire face à ce problème il faut des interventions coordonnées à plusieurs niveaux.

Un travail récent du gouvernement du Maroc et de la Banque mondiale<sup>1</sup> propose une stratégie de promotion de l'emploi fondée sur trois piliers : (i) l'accumulation des facteurs de production ; (ii) « l'appropriation privée » à savoir la possibilité pour les agents économiques d'utiliser de manière efficace leurs facteurs de production et de s'approprier les retours sur leurs investissements ; et (iii) la transformation productive et l'innovation. Les politiques macroéconomiques, les politiques qui influencent le climat des affaires, les politiques d'éducation, de formation et de protection sociale ont toutes un rôle important à jouer à ces trois niveaux.

### L'accumulation des facteurs de production et la croissance

La création soutenue d'emplois de qualité ne peut avoir lieu sans croissance économique et donc sans investissement dans le capital physique et humain. A un premier niveau, cela implique des politiques qui garantissent la stabilité macroéconomique et qui facilitent les investissements nationaux et étrangers tout en encourageant l'épargne. Mais pour assurer l'accumulation du capital humain il faut aussi améliorer l'efficacité interne dans le système d'enseignement primaire et secondaire. On estime que les taux de déperdition et de redoublement actuels sont en train de réduire de 25% le stock de capital humain qui s'accumulera sur la période 2007-2020. Pour réduire ces taux il faut agir à la fois sur l'offre et la demande. Du côté de l'offre, la priorité sont les politiques qui améliorent la qualité de l'éducation (le renforcement de la décentralisation, la mise en place d'un système de contrôle de la qualité, etc.). Du côté de la demande, des interventions de protection sociale sont nécessaires pour accroître la rentabilité de l'investissement en éducation pour les populations à bas revenus. Ainsi, la possibilité de développer un programme pilote de transferts conditionnels d'argent (Conditional Cash Transfers, ou CCTs) est à l'étude. Ce programme viserait à réduire l'abandon scolaire des enfants marocains les plus pauvres qui quittent l'école parce qu'ils doivent

travailler ou aider leurs parents dans leurs activités professionnelles ou domestiques.

Les politiques de protection sociale ont aussi un rôle à jouer pour contrôler l'accumulation de dettes implicites liées au système d'assurance sociale et stimuler l'épargne privée. Dans ce but, la réforme des régimes de retraite est un élément important d'une stratégie intégrée pour la promotion de l'emploi<sup>2</sup>.

### L'appropriation privée et l'utilisation efficace des facteurs

La seconde série de mesures cherche à améliorer la capacité des entrepreneurs à mieux s'approprier la rentabilité de leurs investissements. Des conditions préalables évidentes sont de maintenir les risques macro et microéconomiques à des niveaux gérables, d'assurer une concurrence équitable et de promouvoir un environnement des affaires qui permette de maintenir les coûts d'exploitation des entreprises à des niveaux bas et prévisibles.

Les politiques de protection sociale ont un rôle très important à jouer dans ce domaine. Premièrement, elles peuvent contribuer à maintenir le coût de la main d'œuvre à des niveaux compétitifs. Pour cela, par exemple, il faudrait contrôler la croissance du coïncidence fiscale et social<sup>3</sup> ce qui, à nouveau, fait appel à la réforme des régimes de retraite. Deuxièmement, elles peuvent faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui est utile à l'augmentation de la productivité. Ceci implique la

1- « Développement des compétences et la protection sociale dans le cadre d'une stratégie intégrée pour la création d'emplois au Maroc »

2- cf. NAWAFID No. 4, décembre 2004.

3- "Le coïncidence fiscale et social" mesure l'écart entre le coût du travail supporté par l'employeur et la rémunération nette perçue par le salarié après prélèvements.

mise en place de mécanismes appropriés de protection du revenu qui vont au-delà du secteur « formel » ainsi que des politiques actives du marché du travail bien définies.

En ce qui concerne la protection du revenu, le système actuel basé sur des indemnités de départ et des procédures assez rigides de recrutement et de licenciement pose plusieurs problèmes. D'un côté il n'est pas facile de suivre ces réglementations et il se peut qu'un nombre considérable d'employeurs ne les respectent pas (voir enquêtes ICA) ; ceci les rend inefficaces comme outil de protection du revenu. D'un autre côté, pour les entreprises qui respectent ces réglementations, elles peuvent contraindre la restructuration économique et la création d'emplois, ce qui va au détriment de la majorité des individus qui ne sont pas couverts. Une alternative possible pourrait être de mettre en place des mécanismes contributifs d'assurance chômage, intégrés au régime de retraite, où les prestations seraient liées aux cotisations (voir par exemple le cas de la Jordanie). Ceci réduirait les effets négatifs de l'assurance sur la durée des épisodes de chômage et donc sur le taux de chômage moyen tout en facilitant la mobilité de la main d'œuvre.

Quant aux politiques actives du marché du travail, elles ont un rôle important à jouer en période de transition. Les expériences internationales sont variées, souvent négatives, mais il est clair que l'impact de ces politiques dépend du contexte économique et social. Dans le

cadre marocain, par exemple, les services de placement et la formation sont des politiques importantes. Il est important de mettre en place des systèmes d'évaluation d'impact rigoureux pour corriger/optimiser ces politiques et pour maximiser leur effet sur l'employabilité des individus qui en bénéficient. A cet égard, il est important de rendre opérationnel le nouvel observatoire de l'emploi.

### La transformation productive et l'innovation

La troisième série de mesures vise la promotion de l'innovation et l'augmentation de la productivité pour augmenter la part des emplois à haute valeur ajoutée, pour lesquels les salaires sont plus élevés. Le Programme d'Emergence pour la promotion des secteurs stratégiques contribue de manière importante à cet objectif. Il s'agit d'un programme visant à diversifier l'économie et à promouvoir la compétitivité dans des secteurs à forte valeur ajoutée et à vocation exportatrice. Environ 500.000 emplois devraient être créés dans le cadre de ce programme d'ici 2020. D'autres politiques sont

aussi nécessaires pour promouvoir la libéralisation du commerce, la promotion des exportations et la diversification économique<sup>4</sup>.

Mais pour que ces politiques soient couronnées de succès, des réformes pour améliorer l'efficacité externe de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle sont toutefois nécessaires. En d'autres termes, il faut améliorer la capacité des institutions d'enseignement et de formation à répondre aux besoins du marché. Le gouvernement a déjà engagé des réformes importantes dans ce sens, pour donner plus de flexibilité aux institutions dans la gestion de leurs ressources, pour renforcer le rôle du secteur privé, pour diversifier les sources de financement et pour allouer les budgets sur la base d'indicateurs de performance. Ces réformes doivent continuer et être approfondies. Par exemple, davantage d'effort doit être fait pour assurer l'autonomie des universités et des centres de formation et pour les inciter à répondre aux demandes du marché. A moyen terme, les universités devraient être capables de gérer de manière autonome leurs deux



4- Cf. World Bank, Country Economic Memorandum, Washington, 2006



« intrants » les plus importants et de les optimiser : les étudiants et les enseignants. Il faudrait aussi favoriser une concurrence plus juste entre les secteurs privé et public. Ceci pourrait se faire si les subventions pour l'éducation sont distribuées non pas aux institutions mais aux individus. Bien sur, pour que ceci puisse fonctionner, il faudrait mettre en place des mécanismes d'accréditation ou classement des institutions d'enseignement qui servent à informer la demande ; c'est-à-dire les étudiants. Dans le cadre de la formation professionnelle initiale la structure de gouvernance pourrait aussi être améliorée pour donner un rôle plus important au secteur privé dans la définition des besoins de formation et des programmes. Le développement de la formation

en alternance est aussi souhaitable.

En ce qui concerne le système de formation continue, il faudrait mieux l'intégrer aux politiques de promotion de la compétitivité, actuellement gérées par le Ministère de l'Industrie. Pour cela, des financements alternatifs pourraient être considérés. En effet, le système actuel, basé sur la taxe à la formation professionnelle qui est gérée par le Bureau de la Formation Professionnelle n'offre pas les meilleures incitations pour investir en formation productive. Une alternative serait de créer un fond « pour la formation de compétences ». Les entreprises y soumettraient des demandes de financement pour des programmes de formation bien précis, avec des centres de formation, soit publics soit

privés. Ces programmes de formation seraient liés à l'adoption de nouvelles technologies, à la mise en place de nouveaux modes d'organisation du travail ou de gestion. Ils devraient être rigoureusement évalués.

Finalement, les politiques actives du marché du travail ont un rôle important à ce niveau. Parce qu'un large segment de la population active est peu qualifié et opère dans des secteurs à faible niveau de productivité, on pourrait utiliser les programmes actifs du marché du travail et les programmes de recyclage pour cibler les travailleurs et unités de production des secteurs informel et agricole. Les petites entreprises du secteur formel devraient également faire l'objet d'une attention particulière.

• **Le rapport « Développement des compétences et la protection sociale dans le cadre d'une stratégie intégrée pour la création d'emplois au Maroc »** préparé conjointement par le gouvernement du Maroc et la Banque mondiale est sur le point d'être finalisé. Sa préparation a été supervisée par un Comité multisectoriel sous la direction du Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Le rapport présente les grandes tendances et les défis du marché du travail et propose une stratégie qui, de façon innovatrice, intègre les politiques en matière d'éducation et de protection sociale dans le programme gouvernemental plus large de promotion de la croissance. Les mesures proposées par la stratégie sont classées suivant leur contribution à (i) l'accumulation des facteurs de production ; (ii) « l'appropriation privée », à savoir la possibilité pour les agents économiques d'utiliser de manière efficace leurs facteurs de production et de s'approprier les retours sur leurs investissements ; et (iii) la transformation productive et l'innovation. Il s'agit des trois piliers qui, selon le rapport, doivent former la base de tout programme intégré visant à promouvoir une croissance durable et la création d'emplois.

• **Un nouveau modèle dynamique d'équilibre général pour analyser la question de l'emploi.** Un résultat important de ce travail a été l'élaboration d'un outil capable de fournir au gouvernement une meilleure compréhension des conséquences possibles de politiques alternatives. En effet, les principales innovations de l'étude sont liées à la modélisation du marché du travail, de la démographie et de la main d'oeuvre, du système éducatif et du système de sécurité sociale. Ce modèle dynamique d'équilibre général, appelé SELMA, a été développé en collaboration avec le Ministère des finances. Il permet ainsi d'évaluer l'impact à court et long termes d'interventions dans les secteurs de la protection sociale et de l'éducation sur la création d'emplois, les salaires et la composition sectorielle de l'emploi (urbain/rural, formel/informel, public/privé, etc.). En outre, et cela est important, cet outil est amené à rester et à être utilisé de manière pérenne au Maroc. Une formation à l'utilisation du modèle a été donc dispensée à quelques experts du Ministère des Finances qui pourront continuer d'évaluer dans le futur l'impact des politiques affectant le marché du travail au Maroc, sous diverses hypothèses.