Chapitre 1

Revoir les cadres de gouvernance publique pour tenir compte des attentes des jeunes et installer une croissance inclusive

Malgré leur omniprésence pendant les soulèvements civils du début des années 2010, les jeunes des pays et territoires MENA sont maintenus dans un statut d'observateurs. Cinq ans après avoir investi les rues pour réclamer plus de gouvernance démocratique et de débouchés économiques, les jeunes hommes et femmes continuent de n'avoir que des perspectives limitées pour influencer l'orientation des politiques. Sans compter que, pour beaucoup, l'accès à un emploi décent, une éducation de qualité et des soins de santé accessibles sont encore restreints. Avec la dégradation importante de la sécurité dans certains pays, c'est toute une génération de jeunes hommes et femmes qui est menacée d'exclusion économique et sociale. Dans la continuité de l'initiative de l'OCDE Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC), du rapport de l'OCDE intitulé « La gouvernance publique au service de la croissance inclusive » (The governance of inclusive growth) et des Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques, ce chapitre plaide pour un réajustement, par les gouvernements des pays et territoires MENA, de leurs systèmes de gouvernance publique afin de tenir compte des attentes des jeunes pour une croissance inclusive et des services publics adaptés.

La sagesse populaire veut que les jeunes hommes et femmes représentent l'avenir. Face à l'évolution démographique et aux défis considérables que la jeunesse des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) vont devoir relever, cette vision des choses doit évoluer. Il suffit par exemple de réaliser que 70 % des Jordaniens ont moins de 30 ans pour comprendre que les politiques en faveur de la jeunesse sont non seulement un investissement pour l'avenir mais également pour le bien-être des générations actuelles.

Dans la plupart des pays et territoires MENA, les jeunes[1] représentent plus du quart de la population, avec une pression démographique et des taux de chômage supérieurs à ceux de toutes les autres régions du monde (Assaad et Levison, 2013). Les jeunes n'ayant pas pu, ces dernières décennies, bénéficier équitablement du progrès économique, cela a aggravé les inégalités de revenu. Des chiffres préoccupants recueillis dans des pays de l'OCDE montrent que ces inégalités de revenu se sont traduites par une hausse des taux de pauvreté, accompagnée d'un changement de profil démographique des pauvres, les enfants et les adolescents étant particulièrement exposés (OCDE, 2016a). Faute d'institutions publiques efficaces pour relayer les attentes des jeunes et de stratégies adaptées à la jeunesse, les jeunes hommes et femmes ont été relégués en marge de la société, avec un accès restreint à la sécurité sociale et aux services publics de qualité.

En dépit de taux de croissance moyens du produit intérieur brut (PIB) réel de près de 5 % dans les pays et territoires MENA entre 2000 et 2010, la reprise économique ne s'est pas traduite par une création supplémentaire d'emplois et d'opportunités (FMI, 2015)[2]. Au contraire, au cours des dernières années, les taux de chômage des jeunes ont bondi à plus de 51 % en Libye, 39 % en Égypte et 38 % en Cisjordanie et dans la bande de Gaza (Banque mondiale, 2016). Tandis que les jeunes ressentent une augmentation constante du coût de la vie, les salaires stagnent. L'inactivité des jeunes, exprimée par la part des jeunes déscolarisés, sans emploi et ne suivant aucune formation (NEET), n'est nulle part aussi importante qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, particulièrement parmi les jeunes femmes (Yassin, 2014). Ce schéma présente un risque significatif de voir les jeunes et, en particulier, les femmes, être exclus d'une pleine participation à la vie publique, telle que définie par la *Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*. Malgré des améliorations sur le plan de l'accès à l'enseignement supérieur, plus de 30 % des jeunes Marocains et plus de 50 % des jeunes Yéménites ne sont pas scolarisés dans le secondaire. L'incapacité du gouvernement à fournir des services de qualité à tous les segments et groupes d'âge de la société se paie cher socialement. Elle met en péril la cohésion sociale et affaiblit la confiance en un État défenseur des intérêts des jeunes. De fait, les jeunes des pays et territoires MENA étudiés dans ce rapport affichent tous un niveau de confiance dans les gouvernements plus faible que les plus de 50 ans (chapitre 3).

Les jeunes de la région MENA sont victimes d'un environnement politique très instable et de chocs exogènes. À la suite de la grave détérioration des conditions de sécurité en Syrie, au Yémen, en Libye et ailleurs, nombre d'entre eux ont été contraints de fuir leur foyer. Ainsi au Yémen, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR, 2016) estimait que, fin 2015, près de 170 000 individus s'étaient réfugiés dans un pays voisin tandis que 2,5 millions de personnes environ avaient été déplacées de force au cours de l'année. Sachant que la moitié de la population yéménite a moins de 19 ans, c'est une génération entière qui risque de grandir sur fond de conflit armé. Malgré des capacités déjà limitées, les pays accueillant un nombre important de réfugiés, comme la Jordanie et le Liban, sont contraints d'assurer pour ces populations un accès de base à l'éducation et la santé.

Selon des données de l'OCDE, la gouvernance publique peut lever les obstacles à une croissance inclusive, définie comme une « croissance économique qui crée des opportunités pour tous les segments de population et distribue les dividendes de la prospérité accrue, tant en termes monétaires que non monétaires, équitablement à travers l'ensemble de la société » (OCDE, 2015a). Le rôle de la gouvernance publique – l'ensemble de processus et d'outils stratégiques mais également d'institutions, de règles et d'interactions au service d'une élaboration efficace des politiques – a été souligné par l'initiative de l'OCDE Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) et le rapport *La gouvernance publique au service de la croissance inclusive (The governance of inclusive growth)* (OCDE, 2016a). Celui-ci affirme que les stratégies, outils et processus du secteur public doivent être alignés sur les résultats d'une croissance inclusive tout au long du cycle d'élaboration des politiques en s'appuyant sur un processus plus inclusif d'identification des défis en matière de conception des politiques et de mise en œuvre.

Pour que les jeunes hommes et femmes de la région MENA deviennent à la fois les moteurs et les bénéficiaires d'une croissance plus inclusive, les gouvernements doivent réajuster les dispositifs existants de gouvernance publique. Dans le contexte actuel, les jeunes sont victimes d'une double marginalisation[3]. Ils ne jouent qu'un rôle marginal dans l'élaboration des politiques publiques. Alors que leur voix est absente du discours public et qu'ils n'ont pas accès aux étapes décisives du processus décisionnel, ils ont peu de chance de devenir une source de créativité et de vigilance politique. Les étudiants ont beau avoir été parmi les plus actifs dans les soulèvements civils de la région MENA, réclamant des gouvernements plus transparents, inclusifs et responsables, les chances données aux associations de jeunesse et aux militants d'influencer les politiques restent très faibles.

Qui plus est, les réflexions des jeunes sont largement absentes des politiques et stratégies publiques. En tant que champ pluridimensionnel des politiques publiques, ces considérations devraient être intégrées et coordonnées par une pluralité de ministères et d'agences publiques (emploi, éducation, santé, famille, femmes, culture et sports). Idéalement, une approche interministérielle de la politique de la jeunesse pourrait venir à bout des cloisonnements et proposer des politiques et des services adaptés aux jeunes d'une manière cohérente par rapport à l'organisation horizontale et verticale de l'administration publique, par exemple sous la forme d'une politique nationale de la jeunesse. Lorsque les considérations des jeunes sont intégrées par tous les services et agences de l'État, il faut alors que les cadres politiques sectoriels soient suffisamment souples pour internaliser les besoins spécifiques des jeunes. Le cadre actuel tend à favoriser des initiatives trop étroites au détriment de la fourniture cohérente de politiques et de services projeunes.

Depuis quelques années, l'attention des décideurs et des organisations internationales se focalise sur la formation des jeunes afin de renforcer leurs compétences et de faciliter leur insertion sur le marché du travail. *Le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes* entend les aider à prendre un meilleur départ sur les marchés du travail, en s'attaquant à la crise du chômage des jeunes et en renforçant leurs perspectives d'emploi à long terme. Ce plan est complété par une stratégie prospective en matière de compétences, des mesures de promotion de l'entrepreneuriat des jeunes et une formation financière adaptée aux jeunes (OCDE, 2016b). D'autres publications récentes suivent cette voie. Le rapport *Investir dans la jeunesse : Tunisie* (OCDE, 2015b) explore les manières de renforcer l'employabilité des jeunes lors de la transition vers une économie verte ; l'étude « La jeunesse NEET après la crise » (Carcillo et al., 2015) décrit également les caractéristiques

et les conditions de vie des jeunes déscolarisés, sans emploi et ne suivant aucune formation. Le document « Lutter contre le chômage des jeunes dans la région MENA » du Programme MENA-OCDE pour la compétitivité (OCDE, 2015c) examine les stratégies gouvernementales au service de l'inclusion économique, à travers la création d'emplois décents, correctement rémunérés et sûrs pour les jeunes.

Le Dialogue avec la jeunesse organisé par l'OCDE à Helsinki le 27 octobre 2015 a pointé la nécessité de rendre audibles les voix des jeunes dans les processus de décisions politiques. En présence de ministres de pays de l'OCDE et de pays et territoires MENA, les représentants de la jeunesse ont pu évoquer des solutions politiques cruciales pour bâtir des sociétés plus solides, équitables et solidaires. Pourtant, malgré la prise de conscience grandissante sur l'obligation de donner aux jeunes une part active dans la formulation des débats politiques, seules quelques rares études analysent les liens entre une bonne gouvernance publique, l'engagement des jeunes et les résultats des politiques adaptées aux jeunes. Ces documents apportent une vision intéressante des paramètres de la gouvernance susceptibles de favoriser un tel engagement même si, en général, ils optent pour une perspective étroite, comme celle de l'engagement civique des jeunes (Mercy Corps, 2012).

Le présent rapport entend combler cette lacune. Compte tenu du double défi évoqué plus haut – à savoir l'exclusion des jeunes du cycle des politiques publiques et l'absence de prise en compte de leurs préoccupations dans les politiques et stratégies publiques –, ce rapport dessine des trajectoires qui permettraient aux gouvernements de « les inclure ». Par cet appel à « inclure les jeunes », ce rapport plaide pour que les gouvernements favorisent systématiquement la participation des jeunes de tous horizons à l'élaboration de l'ordre du jour politique, à travers des mécanismes efficaces permettant de tenir les responsables publics comptables de leurs actions. Conscient du manque de perspectives actuelles pour que les jeunes accèdent à la sphère politique, il préconise d'appliquer un « filtre jeunesse » aux outils du gouvernement ouvert[4] et aux formes traditionnelles de l'élaboration des politiques publiques. Avec le soutien de l'OCDE, plusieurs pays et territoires MENA ont commencé à promouvoir l'ouverture, la transparence, la responsabilité ainsi que des approches plus participatives, à travers le Partenariat pour un gouvernement ouvert. En appliquant ce « filtre jeunesse » aux outils du gouvernement ouvert, les gouvernements MENA pourraient dépasser la conception assez abstraite de citoyens considérés comme des groupes cibles pour se centrer sur les bénéficiaires directs (et les contributeurs potentiels à leur élaboration et leur mise en œuvre) des politiques et services publics.

Par ailleurs, une approche interministérielle[5] pour piloter les politiques publiques en faveur de la jeunesse à travers les différents services et agences doit se fonder sur une conviction partagée que la gouvernance compte. Ce qui exige de réaliser à quel point les jeunes peuvent jouer un rôle productif dans les processus de gouvernance et les domaines qui ont été abandonnés au bon-vouloir des décideurs, y compris pour des aspects soi-disant techniques, comme l'allocation des dépenses publiques. L'intégration de perspectives projeunes dans les activités courantes de l'administration publique requiert une détermination politique sans failles et un engagement durable à renoncer aux réformes fragmentaires et aux réponses de court terme.

Notes

1. Ce rapport adopte la définition de la « jeunesse » proposée par les Nations Unies, c'est-à-dire les individus âgés de 15 à 24 ans. Dans certains cas, notamment au moment d'analyser le passage de l'école au monde du travail, cette fourchette peut être étendue aux 24-29 ans.

2. Le taux de croissance du PIB renvoie à la moyenne des pays et territoires inclus dans cette étude, hormis la Cisjordanie et la bande de Gaza, faute de données disponibles.

3. Conformément à la définition du rapport OCDE (2016a), « La gouvernance publique au service de la croissance inclusive », la gouvernance publique est définie ici comme les « processus et outils stratégiques, ainsi que les institutions, règles et interactions d'une bonne élaboration des politiques publiques ».

4. L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « la transparence de l'action du gouvernement, l'accessibilité des services et données administratifs ainsi que la réceptivité du gouvernement aux idées, demandes et besoins nouveaux » (OCDE, 2005).

5. Cette approche peut à de nombreux égards s'appuyer sur les principes et expériences bien établis de programmation sensible aux inégalités hommes-femmes et à la réforme de la gouvernance publique. En effet, la programmation sensible aux inégalités hommes-femmes et celle favorable aux jeunes partagent de nombreuses caractéristiques, non seulement parce que la moitié des jeunes sont des femmes, mais aussi parce que, trop souvent, les jeunes souffrent – comme les femmes – d'exclusion et de services publics inadaptés et, comme elles, ont moins de chances de participer à la gouvernance, au développement local et à l'économie nationale.

Références

Assaad, R. et D. Levison (2013), "Employment for youth –A growing challenge for the global economy", document de recherche soumis au High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, mai.

Banque mondiale (2016), « Chômage, total des jeunes (% de la population active âgée de 15 à 24 ans) (estimation modélisée OIT) », http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.UEM.1524.ZS?page=4 (consulté le 1er avril 2016).

Carcillo, S., R. Fernández, S. Königs et A. Minea (2015), "NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 164, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en.

FMI (2015), *IMF World Economic Outlook Database*, Washington DC, avril.

HCR (2016), "Global trends - Forced displacement in 2015", Haut-commissariat aux réfugiés des Nations Unies, www.unhcr.org/global-trends-2015.html.

Mercy Corps (2012), "Civic engagement of youth in the Middle East and North Africa: An analysis of key drivers and outcomes", mars, www.mercycorps.org/sites/default/files/mena_youth_civic_engagement_study_-_final.pdf.

OCDE (2016a), *The Governance of Inclusive Growth*, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf (consulté le 10 avril 2016).

OCDE (2016b), "OECD work on Youth", www.oecd.org/employment/youth.htm.

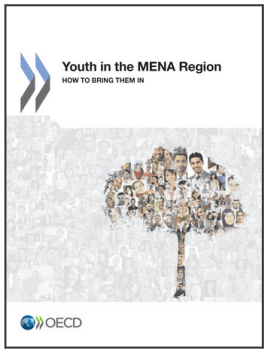
OCDE (2015a), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en.

OCDE (2015b), *Investir dans la jeunesse en Tunisie. Renforcer l'employabilité des jeunes pendant la transition vers une économie verte*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/els/investir-dans-la-jeunesse-en-tunisie-9789264228290-fr.htm.

OCDE (2015c), "Tackling youth unemployment in the MENA region", Idea Factory on inclusive policies for young men and women in MENA, Principales conclusions de la présentation, www.oecd.org/mena/competitiveness//PPT_website.pdf (consulté le 2 avril 2016).

OCDE (2005), « L'administration ouverte », in *Moderniser l'État : la route à suivre*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010529-fr.

Yassin, S. (2014), "Youth employment in Egypt and Tunisia vs. Jordan and Morocco – Three years after the Arab Awakening", *World Bank News*, http://blogs.worldbank.org/arabvoices/youth-employment-egypt-and-tunisia-vs-jordan-and-morocco-three-years-after-arab-awakening.



Extrait de :

Youth in the MENA Region

How to Bring Them In

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/9789264265721-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « Revoir les cadres de gouvernance publique pour tenir compte des attentes des jeunes et installer une croissance inclusive », dans *Youth in the MENA Region : How to Bring Them In*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264278721-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.