

LES SOLUTIONS QUI MARCHENT: FAVORISER DES PARCOURS VERS LE TRAVAIL DÉCENT

De nouvelles données probantes attestent des avantages que présente la combinaison des mesures d'aide au revenu et des politiques actives du marché du travail (PAMT) pour protéger les individus durant les périodes de chômage et promouvoir des voies d'accès au travail décent. Grâce à cette combinaison, ou approche intégrée, les demandeurs d'emploi ne sont pas tenus d'accepter, par nécessité, tout nouvel emploi qui s'offre à eux sans tenir compte de sa qualité, et peuvent dans le même temps acquérir les compétences nécessaires pour prétendre à des emplois de meilleure qualité et trouver de nouvelles opportunités d'emploi.

Principaux constats

- Le manque d'opportunités de travail décent demeure un problème majeur dans les économies émergentes et en développement, comme en témoignent les taux durablement élevés de sous-emploi et d'informalité qui y sont enregistrés; cela affecte de manière disproportionnée les segments les plus vulnérables de la population.
- Bien que ces difficultés existent depuis longtemps, les transformations actuelles du monde du travail (progrès technologique, commerce international, évolutions démographiques et changement climatique, par exemple) risquent de rendre le travail décent encore plus inaccessible.
- La combinaison de l'aide au revenu pour les chômeurs et des PAMT est un outil efficace qui peut être utilisé pour traiter simultanément les multiples obstacles au travail décent, et qui apporte une solution à des problèmes nouveaux ou de longue date se posant sur le plan de l'emploi et dans le domaine social:
 - L'aide au revenu consiste à protéger les individus pendant les périodes de chômage et leur évite d'avoir à accepter tout nouvel emploi qui s'offre à eux sans tenir compte de sa qualité.
 - Les PAMT offrent aux individus les compétences dont ils ont besoin pour prétendre à des emplois de meilleure qualité à l'avenir; elles les aident également à trouver rapidement de nouvelles opportunités d'emploi.
 - De nouvelles données probantes montrent qu'il est possible d'accroître l'efficacité de ces deux types de politiques en les mettant en œuvre de façon conjointe, grâce aux synergies que peut faire naître cette intégration.

Question de recherche

L'accès à l'emploi productif et décent pour les personnes en âge de travailler est l'une des principales sources fiables de revenu dans les économies émergentes et en développement, ainsi qu'un moteur essentiel de réduction de la pauvreté. Pourtant, le manque d'opportunités d'emploi décent reste un problème majeur dans bon nombre de ces pays.

Pour élaborer les mesures appropriées, il est primordial de comprendre les obstacles qui limitent l'accès au travail décent. Les données indiquent ce qui suit (figure 1):

- Ces obstacles ont diverses causes, qui peuvent être structurelles (insuffisance des investissements dans les compétences, par exemple) ou temporaires (crises politiques ou ralentissement économique, entre autres).

- Leurs conséquences sont multiples, puisqu'ils peuvent entraîner à la fois une diminution des opportunités d'emploi et une détérioration des conditions de travail, qui affectent non seulement les individus et les ménages mais aussi l'ensemble du marché du travail des pays et régions.
- Ces obstacles existent depuis longtemps, mais les transformations actuelles du monde du travail risquent de les rendre encore plus redoutables.

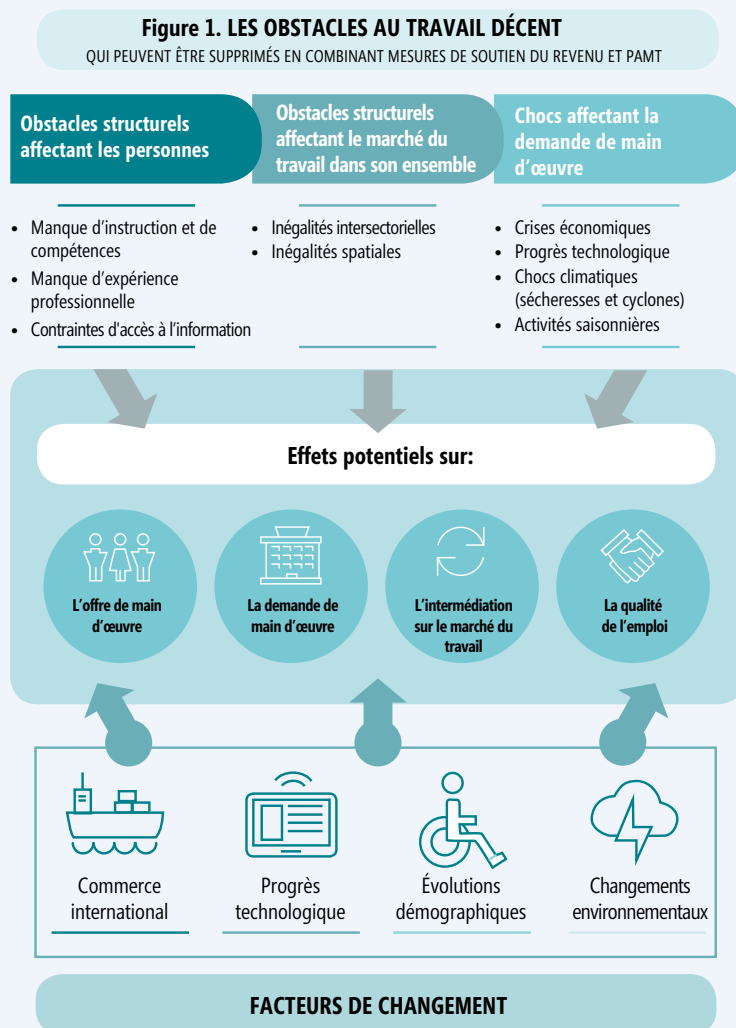
Il est donc urgent de trouver des solutions pour traiter à la fois les problèmes nouveaux et les difficultés de longue date. Les approches intégrées, qui associent aide au revenu et PAMT, constituent une option prometteuse:

- Dans certaines économies émergentes et en

développement, les gouvernements ont récemment amorcé ce changement d'orientation pour répondre à un large éventail de problèmes qui se posent sur le plan de l'emploi et dans le domaine social.

- Cette intégration va dans le sens des recommandations formulées par des universitaires, des experts de l'action publique et des organisations internationales.

- Cependant, on connaît peu la mesure dans laquelle la mise en œuvre conjointe de mesures de soutien du revenu et de politiques d'intégration sur le marché du travail, comme les PAMT, peut lever les obstacles au travail décent. En outre, les différentes formes prises par cette intégration dans les économies émergentes et en développement n'ont pas été étudiées en profondeur.



Le projet

Buts

Dans ce contexte, l'Équipe d'évaluation des politiques du Département de la recherche du BIT a lancé en 2016 un projet de recherche intitulé: *"What works: Promoting pathways to decent work"* (Les solutions qui marchent: Favoriser des parcours vers le travail décent), dont les objectifs sont les suivants:

- combler les lacunes de connaissances sur:
 - les différentes combinaisons de politiques qui ont été testées jusqu'à présent dans les économies émergentes et en développement;
 - leur efficacité pour ce qui est d'améliorer la situation sur le marché du travail;
 - les facteurs de conception et de mise en œuvre qui pourraient accroître leurs effets bénéfiques;
- compiler et présenter de nouvelles données probantes

sur les effets des combinaisons de politiques spécifiques n'ayant pas fait l'objet d'études antérieures. Des efforts particuliers ont été déployés pour s'assurer que les analyses menées étaient à la pointe de la recherche dans le domaine de l'évaluation des politiques;

- renforcer l'engagement de l'OIT à fournir aux États membres des conseils, basés sur des données probantes, qui soient pertinents et applicables;
- dialoguer avec les mandants tripartites, la société civile et la communauté des chercheurs pour faire en sorte que les travaux menés dans le cadre du projet traduisent les préoccupations des pays étudiés.

Principales composantes du projet

Le projet de recherche a inclus une série d'activités et de résultats:

- *Cadre conceptuel général*: Un cadre conceptuel a été proposé pour débattre de la façon dont les approches mêlant soutien du revenu et PAMT peuvent contribuer à faire disparaître les obstacles au travail décent dans les économies émergentes et en développement.
- *Cartographie des politiques combinées*: L'établissement d'une cartographie des politiques spécifiques adoptées par les pays a fait ressortir le fait que des approches intégrées de toutes sortes jouent déjà un rôle notable dans la politique du marché du travail d'économies émergentes et en développement du monde entier.
- *Examen de la littérature et analyse comparative*: Un examen descriptif des études précédemment réalisées sur l'efficacité de la combinaison d'aide au revenu et des PAMT a été mené à bien. Il a été complété par une analyse comparative des effets de cette intégration des politiques dans les pays émergents et en développement. Ainsi, le projet a pu s'appuyer sur les connaissances existantes et les enseignements généraux concernant « Les solutions qui marchent », et identifier les lacunes de connaissances à combler pour mieux comprendre comment les effets bénéfiques des approches intégrées peuvent être optimisés.
- *Évaluations d'impact*: L'impact de deux programmes nationaux basés sur une approche intégrée a été évalué. L'étude de cas sur Maurice porte sur le système d'allocations de chômage du pays, qui associe un soutien du revenu contributif et non contributif et trois différents types de PAMT. L'étude de cas sur l'Uruguay traite d'un système de programmes publics d'emploi mis en œuvre dans la cadre d'un programme plus vaste de transferts monétaires dont l'objectif était de contrer les conséquences néfastes d'une crise économique.
- *Rapport de synthèse*: Les principales conclusions du projet sont présentées, en termes non techniques, dans un seul volume (OIT, 2019).

Les solutions qui marchent

Comme indiqué dans le rapport de synthèse, les interventions traditionnelles ne peuvent répondre que partiellement à la complexité d'un monde du travail en mutation et à l'urgence qu'il y a à supprimer les obstacles à l'emploi décent:

- Les politiques d'aide au revenu sont essentielles pour protéger les revenus des travailleurs, mais elles ne fournissent pas à ces derniers les outils qui leur permettraient d'obtenir des emplois de meilleure qualité ou de retourner rapidement sur le marché du travail.
- Les PAMT sont efficaces pour ce qui est de doter les personnes des compétences dont elles ont besoin pour accéder à l'emploi de qualité mais la participation à de tels programmes peut s'avérer coûteuse et chronophage.

En revanche, une association des deux types de politiques peut:

- réduire, voire éliminer, les inconvénients et limites de chaque type de politique en tirant parti des synergies qu'elles génèrent;
- promouvoir la mobilité sur le marché du travail et améliorer les conditions de travail tout en remédiant aux inégalités d'accès aux opportunités de travail décent;
- favoriser la croissance de la productivité en permettant aux travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences, tout en les protégeant de la pauvreté et des privations matérielles;
- contribuer à amortir les chocs qui affectent la demande de main d'œuvre en atténuant les conséquences négatives qu'ils ont sur le revenu, et garantir dans le même temps que les travailleurs sont en capacité de répondre à la demande de nouvelles compétences.

L'examen des approches intégrées qui ont été adoptées dans les économies émergentes et en développement montre que:

- ces approches occupent une place centrale dans la conception des politiques modernes du marché du travail, et pas seulement dans les économies avancées;
- lorsque leur niveau de développement augmente, les pays

ont tendance à mettre en place des régimes d'assurance-chômage qui incluent une composante d'activation;

- les approches intégrées se retrouvent aussi dans les pays moins développés, où elles prennent généralement la forme de régimes de transferts monétaires d'aide sociale intégrant des PAMT;
- quel que soit le niveau de revenu d'un pays, l'offre de mesures d'activation est généralement plus variée lorsqu'elle relève d'un régime de transferts monétaires que lorsqu'elle est fournie au titre d'un régime d'assurance-chômage.

Les conclusions tirées de l'examen de la littérature et l'analyse macro-économétrique comparative des approches intégrées mises en œuvre dans les pays émergents et en développement semblent indiquer que:

- non seulement ces approches ont une incidence positive sur la situation des individus sur le marché du travail et dans la société, mais elles engendrent également une amélioration de la situation globale;
- la réussite d'une approche intégrée repose largement sur le degré d'intégration des politiques et sur les caractéristiques particulières de conception et de mise en œuvre, et;
- les évaluations de l'impact de ces approches dans les pays émergents et en développement confirment généralement leurs effets positifs, mais elles portaient seulement sur une partie du large éventail d'interventions qui peuvent être réalisées dans un cadre intégré;
- les études les plus récentes se sont intéressées à la combinaison entre les actions de formation ou de promotion des microentreprises et les transferts conditionnels en espèces, mais ont laissé de côté d'autres types de PAMT (par exemple, incitations à l'emploi, programmes publics d'emploi) et de mesures de soutien du revenu (assurance-chômage, par exemple).

Les deux études de cas menées dans le cadre de ce projet ont abouti à des résultats intéressants:

- Le régime innovant d'allocations de chômage de Maurice permet aux travailleurs des secteurs formel et informel de bénéficier d'un soutien du revenu et de trois types différents de mesures d'activation (formation, placement et aide à la création d'entreprise). En s'attachant à couvrir les groupes de travailleurs les plus vulnérables, le régime a contribué à réduire les inégalités.
- En Uruguay, les bénéficiaires d'un régime de transferts

conditionnels en espèces élaboré pour le segment le plus pauvre de la population ont eu la possibilité de participer à des programmes publics d'emploi. Cette approche a permis de toucher une part importante de la population menacée par l'extrême pauvreté et qui n'avait pas accès à la protection sociale. Elle a aussi compensé l'effet démotivant lié au soutien du revenu et augmenté les chances des participants de trouver un emploi par la suite.

Considérations sur la politique à mener

Quels facteurs clés déterminent la réussite des approches intégrées dans les pays émergents et en développement?

Instaurer des conditions favorables

Pour qu'une approche intégrée porte pleinement ses fruits, certaines conditions essentielles doivent être réunies:

- des ressources suffisantes doivent être consacrées à chacune des politiques – à noter qu'une fois que l'efficacité est atteinte, les approches conjointes peuvent s'autofinancer à moyen terme;
- une capacité institutionnelle adéquate doit être en place pour orienter la mise en œuvre des politiques;
- au même titre que le gouvernement, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être impliquées dans la conception des politiques pour garantir leur pertinence.

Couvrir toutes les personnes qui sont dans le besoin

Les interventions réalisées dans le cadre d'une approche intégrée doivent enregistrer des taux de couverture et de participation élevés. Les aspects ci-après sont importants:

- définir correctement les groupes de population destinés à bénéficier des politiques;
- s'assurer que toutes les personnes pour lesquelles

l'intervention a été mise au point sont en mesure d'y participer;

- mettre en place des incitations supplémentaires, si nécessaire, pour encourager la participation des personnes les plus vulnérables.

Mettre l'accent sur une mise en œuvre efficace

Les études de cas sur les approches intégrées menées à Maurice et en Uruguay indiquent que l'efficacité de la mise en œuvre dépend, entre autres, des éléments suivants:

- fournir un soutien du revenu suffisamment important pour permettre aux personnes d'échapper à la pauvreté;
- renforcer la composante d'activation;
- accroître l'attachement des demandeurs d'emploi aux différentes mesures d'activation;
- améliorer les liens entre les composantes de soutien du revenu et les composantes d'activation.

Procéder à des évaluations complémentaires rigoureuses

Pour garantir que les fonds publics sont utilisés le mieux possible et obtenir des améliorations durables sur le marché du travail, les politiques doivent être conçues sur la base de données probantes.

Lectures complémentaires

Asenjo, A.; Pignatti, C. 2019. *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, Département de la recherche, document de travail n° 49 (Genève, BIT).

Escudero, V.; Kluve, J.; López Moureló, E.; Pignatti, C. 2018. "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis", dans *The Journal of Development Studies*, vol. 55, n° 12, pp. 2644–2661.

—; López Moureló, E.; Pignatti, C. 2019. *Joint provision of income and employment support: Evidence from a crisis response in Uruguay*, Département de la recherche, document de travail n° 41 (Genève, BIT).

Organisation internationale du Travail (OIT). 2019. *What works: Promoting pathways to decent work* (Genève).

Liepmann, H.; Pignatti, C. 2019. *Eligibility and participation in unemployment benefit schemes: Evidence from Mauritius*, Département de la recherche, document de travail n° 50 (Genève, BIT).

Pignatti, C.; Van Belle, E. 2018. *Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies*, Département de la recherche, document de travail n° 37 (Genève, BIT).

Pour des renseignements complémentaires ou des précisions, s'adresser à Verónica Escudero (escudero@ilo.org) de l'Unité de l'analyse des tendances et des politiques du marché du travail du Département de la recherche. De plus amples informations sont également disponibles à l'adresse suivante: www.ilo.org/pathways-decent-work.