

Département de la recherche

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Les services publics de l'emploi (SEP) peuvent réduire la durée du chômage et améliorer l'adéquation professionnelle, mais ils doivent proposer un ensemble équilibré d'incitations (entre sanctions et récompenses, par exemple) et des services de qualité (conseils personnalisés, par exemple) pour attirer les demandeurs d'emploi et les employeurs.

Principaux constats

L'analyse des travaux publiés et les résultats d'une évaluation d'impact récemment réalisée en Colombie montrent que les PES:

- i) atténuent le chômage et réduisent le nombre de postes vacants en rapprochant les demandeurs d'emploi et les employeurs;
- ii) réduisent l'informalité sur le marché du travail en contribuant à une meilleure concordance des offres et des demandes d'emploi;
- iii) garantissent la coordination et la complémentarité des politiques publiques dans une série d'interventions sur le marché du travail.

Question de recherche

La présente note de recherche est publiée dans le cadre du projet «Les solutions qui marchent: politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes» (encadré 1). L'importance grandissante accordée aux politiques actives du marché travail (PAMT) depuis le début des années 2000 dans la région Amérique latine et Caraïbes correspond à un changement de stratégie des gouvernements, qui ont décidé de compléter les interventions classiques de lutte contre la pauvreté avec des mesures destinées à améliorer l'employabilité des travailleurs et à soutenir la création d'emplois productifs.

Les SEP¹ sont un élément clé de cette stratégie: les dépenses consacrées à ce type d'interventions ont augmenté dans la quasi-totalité des pays de la région pour lesquels il existe des données. Compte tenu de l'ampleur de l'emploi informel et de la montée du

chômage dans la région, ce sont des interventions qui peuvent être extrêmement importantes pour: i) attacher les demandeurs d'emploi au marché du travail, ii) aider les employeurs pour le processus de recrutement (en réduisant les frais et délais de recrutement), et iii) améliorer la qualité des placements (par exemple, en préconisant le recours à des contrats en bonne et due forme).

Dans les pays émergents et en développement, les SEP revêtent une importance croissante, mais le bilan de leur action dans ces pays est relativement peu connu. Plusieurs auteurs ont évalué des SEP de pays développés et ont abouti à des résultats positifs quant à la réussite à court terme des participants sur le marché du travail (réduction de la durée du chômage, par exemple). Toutefois, ces résultats ne peuvent être extrapolés pour les pays émergents et en développement en raison des nombreuses différences structurelles, telles que la forte proportion d'emplois informels et les différences de structure et de champ d'action des SEP de ces pays.

1 Les SEP sont les institutions du marché du travail qui sont chargées de prestations de services telles que l'aide à la recherche d'emploi et le placement, l'administration des prestations de chômage et la coordination de l'action des pouvoirs publics dans les interventions sur le marché du travail.

Encadré 1. Projet de recherche «Les solutions qui marchent: politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes»

Le but de ce projet est de produire la première analyse systématique des PAMT appliquées dans la région et d'en évaluer l'efficacité pour améliorer la situation des participants sur le plan de l'emploi et sur le plan social. Les principaux résultats sont:

- *Le compendium des politiques du marché du travail*, qui regroupe l'information sur les PAMT mises en œuvre dans différents pays latino-américains depuis les années 1990;
- *une étude documentaire et une méta-analyse* des principaux résultats publiés dans les travaux sur l'évaluation d'impact des PAMT, et plus particulièrement des données concernant la région;
- *des évaluations d'impact* d'un programme d'activation pluridimensionnel mis en place en Argentine, du service public de l'emploi de la Colombie et d'un programme de «workfare» réalisé au Pérou;
- *un rapport de synthèse* qui présente les principaux résultats de tous ces éléments dans un langage non technique et réunis en un seul volume.

Pour des informations complémentaires, voir www.ilo.org/almp-americas.

Les solutions qui marchent

Pour combler cette lacune, une évaluation d'impact a été réalisée dans le but de déterminer l'efficacité du SEP de la Colombie sur le marché du travail. Cette évaluation est particulièrement intéressante car, dans ce pays, la proportion d'emplois informels est sensiblement plus importante que la moyenne de la région Amérique latine et Caraïbes (54,4 pour cent de l'emploi non agricole contre une moyenne régionale de 46,8 pour cent) et s'accompagne d'un risque plus élevé de récurrence du chômage (figure 1). Dans un tel contexte, le SEP a un rôle important à jouer pour sortir les individus du piège de l'informalité en les aidant à trouver un emploi plus stable (et formel). Toutefois, en Colombie, seule une petite minorité de travailleurs (représentant à peine 1 pour cent des placements annuels) font appel au SEP.

Depuis 1989, c'était le Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) qui était chargé des services du marché du travail en Colombie. En 2013, une réforme a créé une nouvelle institution chargée de cette tâche au sein du SENA (l'Agencia Pública de Empleo – APE) dans le cadre du nouveau réseau de prestataires publics et privés de services d'intermédiation (le Servicio Público de Empleo). Le but de cette réforme était, entre autres, d'élargir le champ d'action du SEP dans le pays grâce à une collaboration plus étroite entre les secteurs public

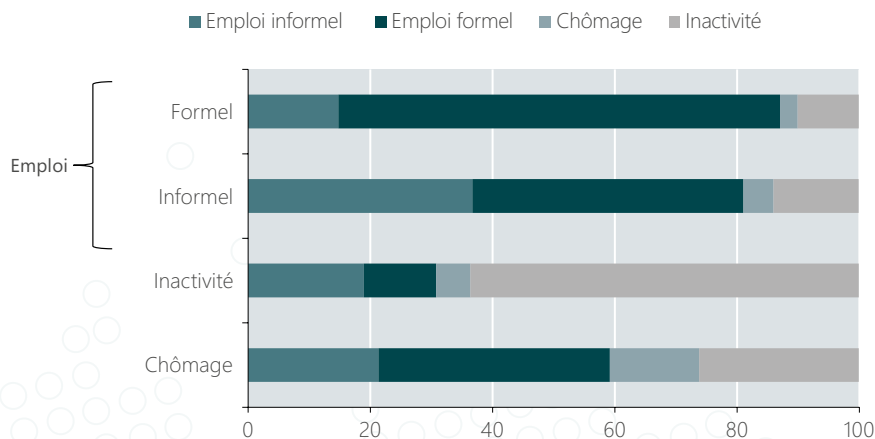
et privé. L'APE met à la disposition des demandeurs d'emploi et des employeurs toute une gamme de services. Pour les demandeurs d'emploi, il s'agit notamment:

- i) de l'aide à la recherche d'emploi;
- ii) d'activités destinées à améliorer l'employabilité (des cours de langue, par exemple);
- iii) du soutien à la création d'entreprise;
- iv) du filtrage des offres d'emplois (en ligne ou dans les centres du SEP).

Et pour les employeurs:

- i) de la mise à disposition d'une liste et d'un classement des candidats;
- ii) d'un travail de sélection;
- iii) de l'organisation de forums de l'emploi et de salons de recrutement;
- iv) du regroupement des actes de candidatures.

Figure 1. Changements de situation au regard de l'emploi en Colombie de 2010 à 2013 (en pourcentage)



Source: BIT (2016).

L'évaluation d'impact compare la qualité de l'emploi des personnes qui ont trouvé leur emploi par l'intermédiaire de l'APE et celle des personnes qui l'ont trouvé par d'autres canaux, tels que:

- i) une petite annonce (publication ou réponse);
- ii) une agence d'emploi privée;
- iii) une candidature spontanée;
- iv) la famille et les amis.

L'analyse a été réalisée à l'aide de la méthode de l'appariement sur score de propension, technique à la fois souple et efficace qui a beaucoup été utilisée pour évaluer les SPE de pays en développement et de pays émergents.

Les résultats montrent que la recherche d'emploi par l'intermédiaire de l'APE accroît la probabilité d'obtenir un emploi formel (par rapport aux personnes présentant des caractéristiques analogues qui ont trouvé leur emploi par les canaux énumérés ci-dessus). Le recours à l'APE a dans l'ensemble des conséquences plus positives pour

les femmes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés que pour les hommes et les personnes très qualifiées. Globalement, cette plus forte probabilité de trouver un emploi formel est en partie imputée au fait que les personnes inscrites à l'APE sont placées dans de grandes entreprises qui respectent davantage le droit du travail.

L'analyse révèle en outre que trouver un emploi par l'intermédiaire de l'APE a un effet positif marqué sur le salaire des personnes peu qualifiées, mais pas sur celui des personnes très qualifiées. Ces résultats s'expliquent peut-être par un plus grand respect du droit du travail au bas de l'échelle des salaires (salaire minimum, par exemple) et par un manque de postes très qualifiés (voir ci-dessous).

Pour tous les groupes de contrôle, les résultats sont meilleurs à la fois sur le plan du salaire et sur celui de l'emploi formel, lorsque la prestation de service a lieu en face à face (c'est-à-dire dans l'un des centres de l'APE) et non en ligne, ce qui prouve à quel point la manière dont le SEP est conçu et son mode de fonctionnement déterminent l'efficacité du service.

Considérations sur la politique à mener

Les résultats de l'évaluation d'impact de l'APE démontrent que les SEP peuvent être des instruments efficaces pour améliorer la qualité des placements là où l'emploi informel est très répandu. De plus – lorsqu'ils sont associés à d'autres mesures actives telles que la formation – ils contribuent à augmenter la productivité des travailleurs et limitent le risque de décrochage du marché du travail. Toutefois, c'est lorsque la prestation a lieu en face à face que les services fournis par l'APE sont le plus efficaces. L'un des principaux obstacles à une amélioration de ces services tient au faible rayon d'action de l'APE. Et, alors même que la réforme de 2003 visait précisément à résoudre ce problème, des mesures supplémentaires pourraient néanmoins être envisagées

pour placer le SEP au cœur du dispositif des politiques du marché du travail de la Colombie.

Un cadre institutionnel favorable

Pour inciter davantage de demandeurs d'emploi et d'employeurs à s'adresser à l'APE, il est important de veiller à ce que les formalités administratives ne soient pas indûment lourdes. Une réglementation plus souple du SEP pourrait notamment alléger les tâches administratives qui pèsent sur le personnel de l'APE et encourager ses usagers potentiels à faire appel à ses services. Il faudrait par exemple:

- *Utiliser une seule plateforme pour tous les prestataires*: actuellement, les prestataires publics et privés d'intermédiation au sein du SEP relèvent de systèmes différents. Les regrouper dans une plateforme unique augmenterait le nombre de candidats et d'emplois vacants proposés dans le système tout en réduisant les frais de fonctionnement.

- *Rationaliser les services de l'APE pour alléger les formalités administratives*: l'APE impose une série d'exigences aux employeurs (notification, rapports, etc.) qui, même si elles ont pour but l'utilisation «correcte» de ses services, risquent de décourager des employeurs qui sans cela passeraient par le SEP. Assouplir ces exigences inciterait davantage les employeurs à faire connaître leurs postes vacants tout en continuant de garantir une bonne utilisation du système.

- *Relier les services du marché du travail à d'autres PAMT*. En Colombie, les services de l'APE ne sont reliés qu'aux activités de formation du SENA. Diversifier les interventions en s'appuyant sur d'autres types de mesure (aides à l'emploi par exemple) élargirait le champ d'action du SEP (et l'efficacité des PAMT) dans le pays.

Aller à la rencontre des demandeurs d'emploi et des employeurs

Le SEP de la Colombie reste confiné à un petit segment du marché du travail, à savoir celui des emplois et des demandeurs d'emploi peu qualifiés.

Lectures complémentaires

Bureau international du Travail (BIT). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Genève).

Pignatti, C. 2016. *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*, Document de travail n° 10, Département de la recherche (Genève, Bureau international du Travail).

Pour obtenir des renseignements ou des précisions, s'adresser à Clemente Pignatti, de l'Unité de l'analyse des tendances du marché du travail et de l'évaluation des politiques du Département de la recherche du BIT: pignatti@ilo.org. On trouvera en outre des informations complémentaires à l'adresse www.ilo.org/almp-americas.

Différentes mesures pourraient être envisagées pour accroître son rayon d'action:

- *Mieux cibler les besoins des employeurs*. On pourrait recourir à l'APE pour répondre aux besoins de recrutement des employeurs en fonction des caractéristiques de leurs entreprises. Par exemple, un personnel spécialisé du SEP pourrait être chargé de secteurs ou d'entreprises qui doivent surmonter certains obstacles pour faire appel à ce service, comme les petites et moyennes entreprises.
- *Promouvoir le sentiment d'appartenance des demandeurs d'emploi aux services*. Il est aussi important d'encourager les demandeurs d'emploi inscrits à poursuivre leur recherche en recourant aux services de l'APE. Il faut pour cela une stratégie pluridimensionnelle au sein de laquelle les services en ligne et les services fournis en présence de la personne se complètent.
- *Mettre à profit la réputation du SENA*. Le SENA est une institution bien établie dans le domaine de la formation professionnelle en Colombie. Toutefois, son rôle de prestataire de services du marché du travail est mal connu. Une campagne de promotion attirerait l'attention sur l'importance et la nature de l'aide à la recherche d'emploi et les différentes prestations de service de l'APE.