

Département de la recherche

PROMOUVOIR L'EMPLOI PAR LE BIAIS DES PROGRAMMES DE TCE

Des données récentes démontrent que les mesures actives du marché du travail permettent d'accroître l'employabilité des bénéficiaires de transferts conditionnels en espèces (TCE) et d'améliorer la qualité des emplois, mais seulement lorsqu'elles sont correctement conçues et exécutées.

Principaux constats

- En Amérique latine et dans les Caraïbes, des mesures axées sur l'emploi sont de plus en plus souvent incluses dans les TCE afin de doter les bénéficiaires des outils nécessaires pour accéder à des sources de revenu autonomes et durables.
- L'expérience de l'Argentine montre qu'associer plusieurs types de mesures d'aide à l'emploi, et notamment la formation et une aide à la recherche d'emploi, est un moyen de lutter contre l'emploi informel et fait augmenter le salaire horaire.
- Pour améliorer les performances du marché du travail et garantir l'équité de cette stratégie, il est important de:
 - i) mettre en place les bonnes mesures pour inciter les bénéficiaires qui remplissent les conditions à participer à ces programmes d'aide à l'emploi;
 - ii) renforcer les institutions du marché du travail chargées de mettre en œuvre ces mesures afin que celles-ci soient efficaces;
 - iii) veiller à ce que toutes les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité aient la possibilité de participer;
 - iv) favoriser la participation de tous les bénéficiaires qui remplissent les conditions (les femmes par exemple) en prévoyant des mesures qui abolissent les obstacles à cette participation (prise en charge des enfants par exemple).

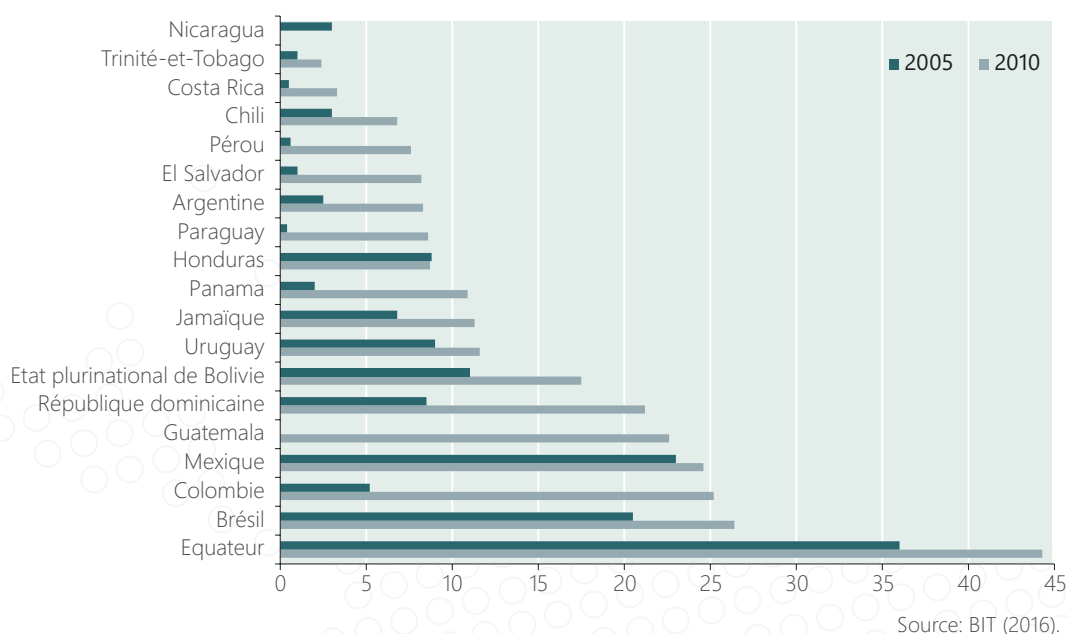
Question de recherche

Depuis une vingtaine d'années, les TCE sont un élément fondamental de la stratégie de lutte contre la pauvreté et les inégalités en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ces transferts sont aussi devenus le principal moyen d'étendre la protection sociale à la population qui n'est pas protégée. Selon les données les plus récentes, plus de 21 pour cent de la population de la région perçoivent des TCE, mais cette proportion est extrêmement variable selon les pays (figure 1). Par exemple, elle dépasse 25 pour cent au Brésil,

en Colombie, en Equateur et au Mexique, et elle est inférieure à 10 pour cent au Chili, au Costa Rica et au Pérou.

Cette augmentation rapide du nombre de bénéficiaires des programmes de TCE s'explique dans une large mesure, comme le soulignent de nombreuses études, par l'efficacité attestée avec laquelle ces programmes font reculer la pauvreté et améliorent le niveau de vie dans la région (BIT, 2016).

Figure 1. Proportion de la population qui bénéficie de TCE



Depuis quelques années, les politiques actives du marché du travail (PAMT) sont considérées comme des outils utiles pour remédier aux défauts des marchés du travail de la région, tels que la faible croissance de la productivité et la forte incidence de l’informalité. En outre, de telles politiques sont de plus en plus souvent intégrées dans les TCE, soit directement au sein des programmes eux-mêmes, soit indirectement en facilitant l’accès des bénéficiaires à des programmes qui comprennent une aide à l’emploi. L’hypothèse est que les mesures d’activation peuvent compléter les TCE en donnant aux individus la possibilité de trouver des moyens plus autonomes et plus durables de gagner leur vie et en mettant à leur disposition les outils nécessaires pour ce faire.

Malgré l’importance grandissante qui est accordée aux mesures d’activation de cette nature, il existe encore peu de données empiriques sur l’efficacité des PAMT en tant qu’outils permettant d’accroître l’employabilité et d’améliorer les résultats obtenus sur le marché du travail par les bénéficiaires de TCE.

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).

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/alm-p-america.

Les solutions qui marchent

Une évaluation d'impact a donc été réalisée afin d'analyser l'efficacité des mesures actives du marché du travail pour améliorer l'employabilité et la qualité de l'emploi des bénéficiaires de TCE. La question était notamment de savoir si cette démarche pouvait effectivement aider les bénéficiaires à sortir des programmes non contributifs. Le programme

évalué est le programme argentin Seguro de Capacitación y Empleo, qui apporte aux bénéficiaires du programme de TCE, dénommé Plan Jefes, une aide au perfectionnement des compétences, une aide à la recherche d'emploi et une aide à l'insertion professionnelle (encadré 2).

Encadré 2. Instruments de politique active du marché du travail inclus dans les programmes de TCE: le cas de l'Argentine

Pendant la crise économique qui a sévi dans le pays en 2001-02, l'Argentine a lancé un programme de TCE à l'intention des hommes et des femmes chefs de famille au chômage (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ou Plan Jefes), qui a été la principale mesure d'aide au revenu mise en place à l'intention des ménages sans emploi. En 2004, lorsque la reprise a commencé à se faire sentir, ce programme a été remanié pour mettre l'accent sur l'employabilité; c'est ainsi que le Plan Jefes a été scindé en deux nouveaux programmes: Plan Familias et Seguro de Capacitación y Empleo (SCE).

Le Plan Familias versait des prestations pendant une durée indéterminée aux familles dirigées par un homme ou une femme qui connaissait de graves problèmes d'employabilité (par exemple, les femmes chefs de famille et mères d'au moins deux enfants de moins de 18 ans qui n'avaient pas terminé le cycle secondaire). Les prestations étaient proportionnelles au nombre d'enfants et soumises à la condition que ces enfants reçoivent des soins de santé de base et soient scolarisés. Le SCE garantissait une aide à l'emploi aux participants du Plan Jefes qui avaient le plus de chances de trouver un emploi. Sortir du Plan Jefes pour adhérer à l'un ou l'autre de ces deux nouveaux programmes n'était pas imposé.

Les participants du Plan Jefes qui optaient pour le SCE percevaient une allocation mensuelle de 225 ARS (soit 75 ARS de plus par mois que l'allocation versée dans le cadre du Plan Jefes) pendant les dix-huit premiers mois et 200 ARS pendant les six derniers sur une durée de deux ans au maximum. De plus, ce programme mettait les outils suivants au service des bénéficiaires: i) aide pour la scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire, ii) formation professionnelle et apprentissage, iii) services d'intermédiation sur le marché du travail, iv) mesures pour la création d'emplois indirects (sous forme d'aides à l'emploi, par exemple), et v) promotion de l'emploi indépendant et de la création de microentreprises. En échange, les participants devaient s'engager à: i) se présenter au bureau du service public de l'emploi à intervalles réguliers pour mettre au point un plan de carrière personnel, ii) participer à des activités de formation, d'apprentissage ou d'orientation professionnelle et iii) accepter toute offre d'emploi correspondant à leur profil et à leur expérience.

Les bénéficiaires du SCE qui trouvaient un emploi pouvaient continuer à percevoir l'allocation pendant une période d'une durée déterminée (jusqu'à douze mois pour les emplois du secteur public et jusqu'à six mois pour les emplois du secteur privé), ce qui évitait une éventuelle réticence à entrer sur le marché du travail en permettant aux bénéficiaires d'accepter une offre d'emploi sans perdre leur allocation. Le nombre de bénéficiaires du SCE est passé de 20 803 en 2006 à 124 112 en 2014.

Les résultats de l'évaluation – réalisée à l'aide de la méthode des doubles différences associée à celle de l'appariement sur score de propension – montrent que l'intégration de ces éléments d'aide à l'emploi dans les programmes de TCE aide effectivement les participants à s'insérer dans le marché du travail. Plus précisément, il apparaît que les mesures actives du marché du travail non seulement diminuent la probabilité que le premier emploi trouvé soit un emploi informel, mais encore font augmenter le salaire horaire. La participation à des programmes d'aide à l'emploi réduit en outre la probabilité

d'effectuer un nombre d'heures excessif ou d'être sous-employé.

Toutefois, l'analyse montre aussi que la participation à des PAMT accroît la probabilité d'être sans emploi, du moins dans le court terme. Cela est peut-être lié au fait que, une fois sur le marché du travail formel, les participants peuvent avoir des périodes plus ou moins longues d'inactivité, mais pour de bonnes raisons. Par exemple, une période d'inactivité peut être due au fait qu'ils vont à l'école, puisque l'un des éléments d'activation habituels est la scolarisation dans l'enseignement primaire ou secondaire.

Considérations sur la politique à mener

Les programmes non contributifs ont joué un rôle clé dans la mise en place d'un socle de protection sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais les données présentées ici indiquent que les PAMT sont un instrument complémentaire important pour stimuler la création d'emplois de qualité. Toutefois, plusieurs aspects pourraient être améliorés, et pour cela il faudrait:

Instaurer un climat qui favorise la participation

Pour accompagner le passage d'un programme de TCE classique à un programme davantage axé sur le marché du travail, il est important de mettre en place les incitations nécessaires et pour cela de:

- i) laisser les personnes continuer à percevoir leur allocation pendant une période d'une durée adéquate après avoir trouvé un emploi;
- ii) veiller à ce que les exigences à satisfaire pour participer à un programme de PAMT ou à un programme du même type ne soient pas trop lourdes (sur le plan administratif par exemple);
- iii) améliorer le ciblage des participants tout en élargissant la population admissible (par exemple en favorisant l'inclusion des femmes comme indiqué ci-dessous).

Donner aux institutions les moyens de tendre la main à tous les participants potentiels

Pour que le passage d'un programme à l'autre soit réussi, il est indispensable que les institutions aient les moyens de s'adresser à tous les participants potentiels et de les informer des avantages du nouveau programme; il faut par exemple que le service public de l'emploi dispose d'un nombre adéquat de bureaux et de centres de formation.

De plus, il est très important de proposer les PAMT dans les zones isolées du pays, où réside la majorité des bénéficiaires des TCE (et participants potentiels des PAMT).

Garantir l'égalité d'accès des participants

Pour favoriser la participation des femmes qui remplissent les conditions requises à des programmes d'activation (et contribuer ainsi à la réduction de l'inégalité hommes-femmes sur le marché du travail de la région), ces programmes pourraient faire l'objet d'améliorations consistant à:

- i) proposer des formules susceptibles de faciliter la participation des femmes, telles que des services de garde des enfants pendant les activités
- ii) prendre des mesures qui favorisent une culture de la coresponsabilité au sein des ménages, comme les congés de maternité et de paternité.

Lectures complémentaires

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

López Mourelo, E.; Escudero, V. 2016. *Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: Evidence for Argentina*, Document de travail n° 11, Département de la recherche, (Genève, Bureau international du Travail).

Pour obtenir des renseignements ou des précisions, s'adresser à Elva López Mourelo, 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: lopezmourelo@ilo.org. On trouvera en outre des informations complémentaires à l'adresse www.ilo.org/almp-americas.