

Département de la recherche

POLITIKES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES

Principaux constats

- Le marché du travail de la région Amérique latine et Caraïbes présente d'importants défis. En effet, en cette période de ralentissement de l'activité économique, il apparaît que, malgré les progrès remarquables enregistrés depuis l'année 2000, le virage vers une économie de la connaissance n'a pas été pris.
- La conjoncture actuelle (croissance faible et parfois négative, montée du chômage et instabilité politique), associée à des défauts structurels anciens et non corrigés (forts taux d'informalité, faible productivité), risque de réduire à néant les progrès non négligeables qui ont été réalisés au cours des deux décennies écoulées sur le marché du travail et sur le plan social.
- Des politiques actives du marché du travail (PAMT) telles que la formation et l'aide à la recherche d'emploi contribueraient à améliorer la situation en:
 - i) maintenant les travailleurs sur le marché de l'emploi formel;
 - ii) actualisant les compétences des travailleurs;
 - iii) réajustant l'offre et la demande de main-d'œuvre;
 - iv) améliorant durablement l'équité tout en favorisant la mobilité et la qualité de l'emploi;
 - v) orientant le marché du travail de la région vers des spécialisations économiques à plus forte valeur ajoutée; et en favorisant la croissance de la productivité.

Question de recherche

Depuis l'année 2000, la région a enregistré de bien meilleures performances du marché du travail et a vu le progrès social s'accélérer:

- Le taux de chômage a diminué à un rythme régulier entre 2000 et 2015, ce qui a entraîné une augmentation du ratio emploi-population.
- Au cours de cette période, la part des travailleurs pauvres a diminué de plus de 50 pour cent et l'inégalité des revenus a considérablement reculé dans la majorité des pays de la région.

L'action des gouvernements et des partenaires sociaux – associée à une forte croissance économique – a contribué de façon déterminante à la résolution des problèmes sociaux et à l'amélioration de la qualité de l'emploi:

- Plusieurs pays ont consenti des efforts concertés pour ouvrir leurs systèmes de sécurité sociale, et ces

efforts ont été facilités par la progression de l'emploi formel.

- Les pouvoirs publics ont accordé une place importante aux transferts conditionnels en espèces (TCE) dans les stratégies qu'ils ont adoptées pour améliorer les conditions de vie de la population et offrir une protection sociale aux personnes qui ne cotisaient à aucun régime.

Malgré des progrès remarquables, le virage vers une économie de la connaissance, fondée sur des emplois de meilleure qualité, n'a pas été complètement pris.

Au cours de ces dix dernières années, la région Amérique latine et Caraïbes a créé moins d'emplois productifs de qualité que d'autres, ce qui explique en partie la faible progression de la productivité du travail, celle-ci étant actuellement l'une des plus faibles du monde (figure 1). De plus, malgré une récente diminution, l'emploi informel plafonne toujours à un niveau élevé.

L'actuel ralentissement de l'activité économique, caractérisé par une croissance faible (voire négative) et une augmentation du chômage, a fait ressortir ces faiblesses structurelles. De fait, la récession et la persistance du ralentissement commencent déjà à

peser sur la situation sociale (ainsi, 8 des 13 pays pour lesquels des données existent ont récemment connu une aggravation des inégalités de revenus).

Le projet

Buts

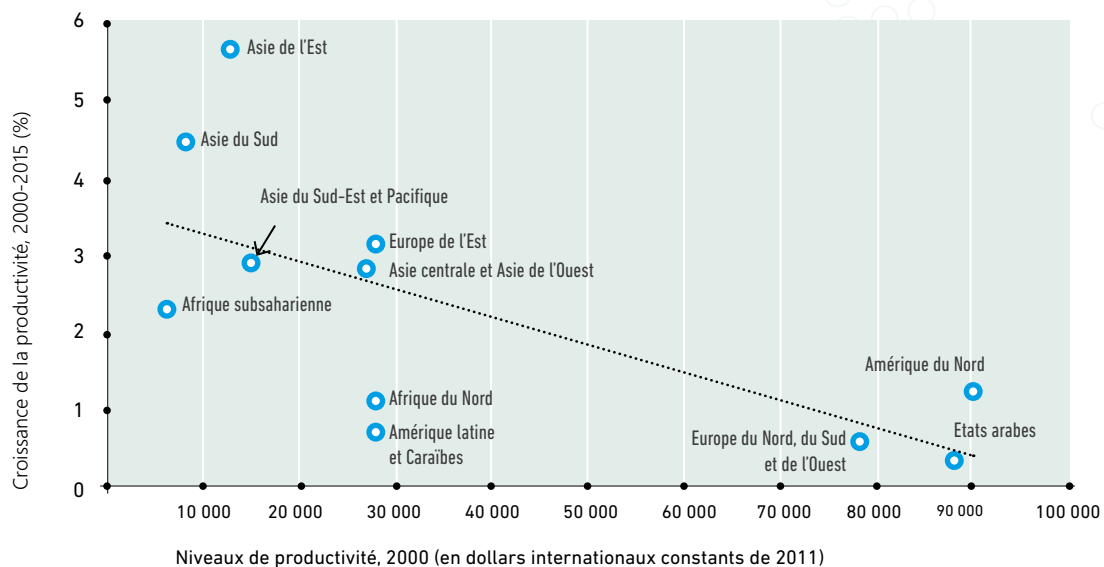
C'est dans ce contexte que le projet de recherche intitulé «Les solutions qui marchent: les politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes» a été conçu pour:

- étudier l'efficacité des PAMT dans la région et documenter les décideurs sur ce qui fonctionne et sur la manière de tirer le meilleur parti des PAMT;
 - produire et présenter des données nouvelles sur les effets de certaines politiques qui n'avaient encore jamais été évaluées. On a veillé en particulier à ce que l'analyse entreprise soit à la pointe de la recherche dans le domaine de l'évaluation des politiques;
 - renforcer la volonté de l'OIT de dispenser des conseils qui soient non seulement ancrés dans la réalité, mais aussi pertinents et applicables;
 - faire naître une collaboration avec les mandants tripartites, la société civile et les chercheurs afin que les études soient réalisées en fonction des préoccupations de la région et des pays qui la composent concernant la politique à mener.
- *Un compendium des politiques du marché du travail* établi à partir d'un examen complet des données existantes (documents officiels, textes de loi, travaux de recherche, etc.) sur les PAMT mises en œuvre depuis 1990 en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Equateur, au Pérou et en Uruguay.
 - *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. Grâce à ce travail, le projet a bénéficié de l'état des connaissances et des enseignements tirés en ce qui concerne les PAMT qui donnent de bons résultats dans la région, et dans quelles conditions.
 - *Des évaluations d'impact*: l'étude documentaire et la méta-analyse ont été complétées par l'évaluation d'impact d'un programme d'activation pluridimensionnel mis en place en Argentine, du service public de l'emploi (SPE) de la Colombie et d'un programme de «workfare» (obligation de travail en échange de l'aide sociale) réalisé au Pérou. Ces trois évaluations ont permis de compléter les connaissances et d'améliorer la compréhension générale de l'efficacité des PAMT.
 - *Un rapport de synthèse* qui présente les principaux résultats de tous ces éléments dans un langage non technique et réunis en un seul volume.

Activités et résultats

Ce projet de recherche, qui a duré plusieurs années, a débouché sur:

Figure 1. Taux de croissance moyens de la productivité (2000-2015) et niveaux de productivité (2000) dans le monde



Source: BIT (2016).

Les solutions qui marchent

Le rapport de synthèse montre qu'une réorientation des politiques publiques est nécessaire.

- Une réorientation de l'action des pouvoirs publics est indispensable dans la région pour éviter que l'actuel ralentissement débouche sur une stagnation structurelle, pour stimuler le progrès social et économique et pour sauvegarder les résultats obtenus sur le marché du travail et sur le plan social.
- En particulier, les mesures novatrices de création de revenus de ces dernières décennies devraient être complétées par des PAMT qui accompagnent une orientation de l'économie vers des domaines de spécialisation plus compétitifs, une plus forte progression de la productivité et la création d'emplois de qualité.

D'après l'analyse des travaux publiés sur le sujet, les PAMT pourraient constituer le pilier central de la politique du marché du travail et de la politique sociale:

- Un système fonctionnel de PAMT peut permettre d'actualiser en permanence les compétences des travailleurs, de réajuster l'offre et la demande de main-d'œuvre et de promouvoir la création d'emplois productifs de qualité.
- Dans les pays en développement et émergents, où l'amélioration de l'employabilité n'est qu'un objectif parmi beaucoup d'autres, les PAMT peuvent renforcer durablement l'équité tout en favorisant la mobilité de l'emploi.
- Les PAMT peuvent soutenir et faciliter l'orientation du marché du travail vers des spécialisations économiques à plus forte valeur ajoutée et favoriser la croissance de la productivité.

Il ressort de l'étude documentaire et de la méta-analyse réalisées dans le cadre du projet que:

- les programmes de formation, d'aides à l'emploi et de création d'emplois indépendants et de microentreprises

ont en général donné de bons résultats dans la région, mais il existe moins de données sur les deux derniers types de programme;

- parallèlement, les programmes de travaux publics améliorent le niveau de vie des bénéficiaires pendant leur mise en œuvre, mais leurs effets ne se prolongent guère au-delà;
- l'information concernant l'efficacité des SPE de la région est insuffisante;
- la méta-analyse montre que l'efficacité des mesures actives, de quelque type que ce soit, dépend de la manière dont elles sont conçues, du ciblage de leurs bénéficiaires et des modalités de leur mise en œuvre.

En ce sens, les PAMT représentent un énorme potentiel pour la région:

- Malgré la multiplication des PAMT dans la région, le champ couvert et la qualité des services fournis sont encore insuffisants, ce qui empêche ces politiques de tenir leur promesse d'être des instruments de promotion de l'emploi durable.
- En outre, bien que les PAMT mises en œuvre dans la région aient souvent des objectifs multiples, elles consistent généralement en un seul type d'intervention plutôt qu'en une panoplie complète de mesures (ainsi, les actions de formation sont les formes de PAMT les plus populaires tant du point de vue de leur fréquence que sur le plan du budget qui leur est consacré).
- Le rapport de synthèse attire l'attention sur la nécessité, d'une part, de s'appuyer sur un ensemble plus diversifié et plus complet de PAMT et, d'autre part, de tirer parti des complémentarités et des synergies de celles-ci avec les politiques qui sont déjà en place. Par exemple, les programmes non contributifs, et en particulier les programmes de TCE, sont un excellent moyen d'utiliser aussi les PAMT pour favoriser l'emploi durable et de qualité.

Considérations sur la politique à mener

Les nouvelles évaluations d'impact – associées aux données tirées de l'étude documentaire et de la méta-analyse – mettent en évidence plusieurs types d'amélioration possible de la conception, du ciblage et de la mise en œuvre des PAMT, à savoir:

Amélioration de la conception

Les évaluations d'impact réalisées aux fins de ce projet (en Argentine, en Colombie et au Pérou) démontrent que les PAMT peuvent améliorer les perspectives des participants sur le marché du travail et sur le plan social,

mais seulement lorsqu'elles sont conçues et exécutées correctement. Les améliorations suivantes de la conception sont suggérées:

- Exploiter les complémentarités et créer des incitations pour généraliser les PAMT, par exemple en combinant formation et travaux publics ou aide à la recherche d'emploi et complément de revenu.
- Adapter les politiques au contexte local et en particulier aux besoins des individus et du marché du travail.

Amélioration de la stratégie de ciblage

Il est important de veiller à ce que les interventions soient assorties d'une stratégie de ciblage claire et bien définie. Les enseignements suivants se dégagent à ce propos des évaluations d'impact, nouvelles et existantes:

- Faire en sorte que le programme bénéficie à la population visée tout en promouvant l'équité.
- Adapter le programme de manière à aligner ses caractéristiques sur celles qui se sont avérées les plus efficaces.

Amélioration de la mise en œuvre

Pour qu'une conception adaptée et un ciblage soigné améliorent l'efficacité des PAMT, il faut soigner aussi la mise en œuvre. Cela suppose une planification prudente

des ressources et des mesures institutionnelles afin que les activités planifiées puissent effectivement être réalisées pendant toute la durée des programmes et services et au-delà. Le rapport souligne en particulier la nécessité:

- de renforcer les moyens dont disposent les institutions pour accompagner la mise en œuvre des PAMT;
- d'améliorer la surveillance de l'exécution du programme.

Encourager la réalisation d'évaluations rigoureuses

Il est essentiel de formuler des politiques fondées sur des faits grâce à une évaluation des solutions qui fonctionnent, et dans quelles conditions, pour garantir une utilisation optimale des deniers publics et améliorer durablement les résultats.

Lectures complémentaires

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

Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Document de travail n° 12, Département de la recherche (Genève, Bureau international du Travail).

Kluve, J. 2016. *A review of the effectiveness of active labor market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*, Document de travail n° 9, Département de la recherche (Genève, Bureau international du Travail).

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).

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 Steven Tobin, 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: tobin@ilo.org. On trouvera en outre des informations complémentaires à l'adresse www.ilo.org/alm-p-america.