

Département de la recherche

## RELEVER LES DÉFIS D'UN MONDE DU TRAVAIL EN MUTATION EN COMBINANT AIDE AU REVENU ET POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les approches intégrées qui combinent mesures de soutien du revenu et politiques actives du marché du travail (PAMT) peuvent favoriser l'accès à un travail décent tout en protégeant les personnes en cours de transition dans leur vie professionnelle. Ces approches peuvent prendre diverses formes et commencent à être adoptées plus fréquemment dans les économies émergentes et en développement. En plus de réduire durablement la pauvreté et de promouvoir le développement, elles conduisent à une plus grande cohésion sociale.

### Principaux constats

- Des approches intégrées combinant aide au revenu et PAMT sont utilisées dans les économies avancées depuis plusieurs décennies, mais elles deviennent progressivement une pierre angulaire de la politique du marché du travail dans les économies émergentes et en développement.
- Des recherches récentes montrent que ces approches sont encore plus pertinentes aujourd'hui, car elles contribuent à surmonter non seulement des obstacles de longue date à un emploi décent, mais aussi ceux qui émergent dans un monde du travail en mutation.
- Ce n'est qu'en intégrant des mesures d'aide au revenu aux PAMT qu'elles peuvent toutes deux produire le maximum de leur effet bénéfique sur le marché du travail. Une concurrence entre les deux types de politiques serait contre-productive.
- L'étude des approches intégrées (et des combinaisons de politiques spécifiques qui en découlent) qui ont été mises en œuvre jusqu'à présent dans les économies émergentes et en développement montre que:
  - de nombreuses combinaisons sont possibles, mais le degré d'intégration des politiques augmente généralement avec le niveau de développement d'un pays, tout comme la variété des politiques utilisées;
  - les approches intégrées fondées sur des régimes d'assurance chômage se retrouvent généralement dans les économies émergentes, où la composante PAMT se présente souvent sous la forme d'activités de formation ou de services liés au marché du travail;
  - des approches intégrées existent également dans les économies moins développées, souvent sous la forme de régimes de transferts monétaires combinés à des mesures d'activation, principalement des programmes publics d'emploi.

### Question de recherche

Le manque de possibilités de travail décent est un défi majeur lorsqu'il s'agit de vaincre la pauvreté et de promouvoir l'égalité dans les économies émergentes et en développement. Les groupes vulnérables de la population peuvent en particulier avoir du mal à trouver un travail décent:

- Les obstacles au travail décent ont généralement plusieurs causes, allant des déficiences des systèmes éducatifs à l'absence de droits sociaux et du travail. Ces obstacles ont aussi souvent des effets transversaux – au niveau de la communauté, du ménage et de l'individu.
- Les transformations actuelles dans le monde du travail pourraient aggraver les conséquences négatives d'un accès

limité à des opportunités d'emploi décent.

Pour résoudre ces problèmes, il faut trouver des solutions novatrices. L'une des plus prometteuses est l'utilisation d'approches intégrées qui combinent aide au revenu et PAMT. Ces approches ont de plus en plus de succès depuis quelques années:

- Les normes internationales du travail préconisent l'intégration de l'aide au revenu et des mesures d'activation afin de favoriser simultanément la sécurité du revenu et la qualité de l'emploi.
- Les décideurs et les organisations internationales ont également approuvé cette intégration, ce qui a suscité de

vifs débats dans la littérature universitaire.

Cependant, il existe peu de recherches sur la question de savoir si les approches intégrées peuvent réellement éliminer les obstacles au travail décent dans les pays émergents et en développement. Cette note de recherche fournit un résumé des résultats récents liés à deux questions principales:

- L'intégration de l'aide au revenu et des PAMT peut-elle favoriser l'accès à un travail décent dans les économies émergentes et en développement?

## Les solutions qui marchent

### L'aide au revenu peut réduire certains obstacles au travail décent

Les politiques de soutien au revenu visent à garantir la sécurité élémentaire de revenu durant la vie active par le biais a) de régimes contributifs, généralement sous la forme d'une assurance chômage, ou b) de régimes non contributifs, qui peuvent inclure une assistance chômage ou des transferts monétaires (BIT, 2017).

Le soutien au revenu est vital dans la recherche d'un travail décent:

- Il aide à maintenir le niveau de vie durant les périodes de chômage et de besoin, réduisant ainsi la pression qu'ont les individus à accepter tout nouvel emploi qui se présente, quelle qu'en soit la qualité;
- Il facilite également l'accès aux services de base, évitant ainsi l'exclusion sociale et permettant aux plus pauvres de jouer un rôle actif dans leur communauté et leur société;
- Bien que l'aide au revenu puisse retarder le retour à l'emploi dans les économies avancées, ce n'est souvent pas le cas dans les pays émergents et en développement, où la plupart des individus cherchent à retourner rapidement au travail parce qu'ils dépendent de leur emploi pour leur subsistance.

### Les politiques actives du marché du travail peuvent réduire certains obstacles au travail décent

Les PAMT comprennent la formation, les programmes publics d'emploi, les subventions à l'emploi, le soutien au travail indépendant et les services du marché du travail (OIT, 2016). Ces politiques fournissent une assistance et des mesures d'incitation aux personnes pour les encourager à rechercher activement un emploi et, en fin de compte, à en trouver un convenable.

Les PAMT peuvent faciliter l'accès à un travail décent:

- Certaines mesures de soutien actif, comme les subventions à la formation et à l'emploi, aident les individus à améliorer leur niveau d'éducation et de compétences et à acquérir une expérience professionnelle. D'autres, comme les services du marché du travail, facilitent l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi en fournissant de l'information sur les opportunités d'emplois adaptés;
- Au niveau national, les PAMT veillent à ce que les travailleurs possèdent les compétences dont les employeurs ont besoin. Cela peut également contribuer à

- Quelles combinaisons de politiques les pays ont-ils essayées dans le cadre d'une approche intégrée?

Les constats présentés ici ont été obtenus dans le cadre du projet de recherche de l'OIT "*What works: Promoting pathways to decent work*" (Les solutions qui marchent: Favoriser des parcours vers le travail décent). Pour plus d'informations, veuillez consulter le site suivant: [www.ilo.org/pathways-decent-work](http://www.ilo.org/pathways-decent-work).

réduire les disparités de performance du marché du travail entre les différents secteurs et régions;

- Si les PAMT peuvent avoir des conséquences inattendues –c'est-à-dire une réduction des revenus et de l'emploi pour les demandeurs d'emploi pendant leur participation à un programme d'activation– celles-ci disparaîtront avec le temps à mesure que les individus trouveront de meilleurs emplois et que les effets bénéfiques de la participation se feront sentir.

### L'aide au revenu et les PAMT se complètent mutuellement

Cependant, lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière isolée, l'aide au revenu et les PAMT ne peuvent surmonter que partiellement les obstacles au travail décent.

- L'aide au revenu seule n'améliore pas le niveau d'éducation, les compétences et l'expérience professionnelle des individus, pas plus qu'elle ne réduit les contraintes d'accès à l'information. Les PAMT poursuivent ces objectifs, mais la participation à des programmes d'activation peut prendre beaucoup de temps et les personnes n'en ont souvent pas les moyens.

L'intégration des deux types de politiques peut:

- Favoriser l'égalité des chances en matière d'accès à un travail décent;
- Réduire les inadéquations de compétences, améliorant ainsi la productivité du travail;
- Protéger les individus contre la pauvreté, en s'attaquant aux inégalités dans l'accès à des opportunités de travail décent;
- Promouvoir des transitions équitables et durables sur le marché du travail lorsque des chocs de la demande de main-d'œuvre surviennent;
- Faciliter des transformations structurelles plus graduelles du marché du travail.

### Ces politiques ont été combinées de diverses manières et constituent déjà une pierre angulaire de la politique du marché du travail dans de nombreux pays

Dans le cadre du projet de recherche, une cartographie des différents types de combinaisons d'aide au revenu et de PAMT qui ont été expérimentés dans les économies émergentes et

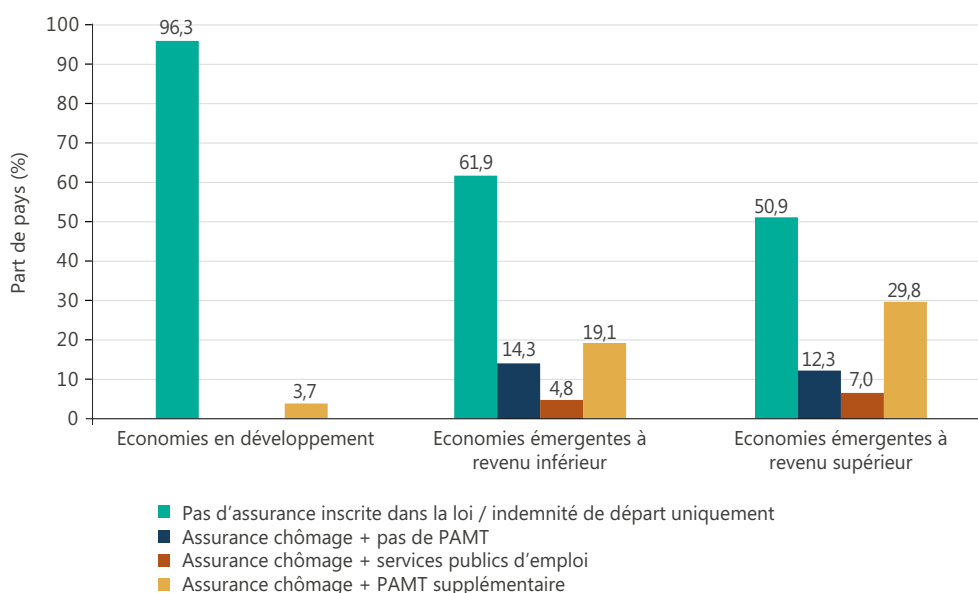
en développement a été entreprise. S'appuyant sur une série de sources quantitatives et qualitatives, le chapitre 2 du rapport de synthèse du projet de l'OIT (2019) identifie les principales tendances suivantes:

- Plus un pays est développé, plus il est susceptible d'adopter une approche intégrée dans sa politique du marché du travail.
- Des approches intégrées fondées sur des régimes d'assurance chômage sont fréquemment utilisées dans les économies émergentes, mais elles sont largement absentes dans les économies en développement (figure 1).
- Dans les économies émergentes, l'assurance chômage est souvent associée à une participation obligatoire à des services de placement et de formation et, dans une moindre mesure, à une aide au démarrage d'activité.
- Dans les économies en développement, les approches intégrées ont tendance à prendre la forme de programmes d'assistance sociale ou de transferts monétaires qui

incluent des PAMT, principalement des programmes publics d'emploi (figure 2).

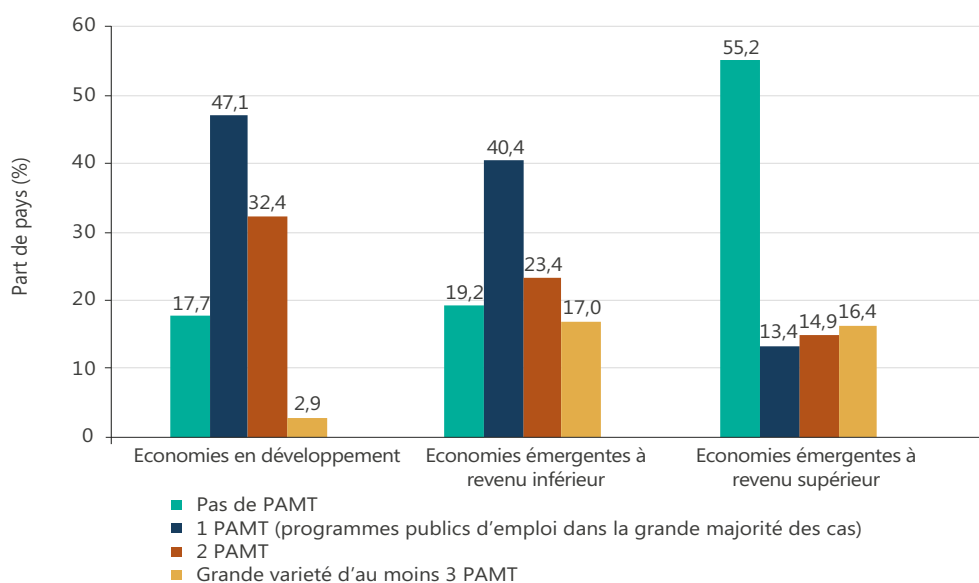
- Les programmes de transferts monétaires sont normalement soumis à des conditions de ressources et s'adressent à des groupes présentant des vulnérabilités spécifiques. Ils fournissent généralement un soutien minimum au revenu sur une période limitée.
- Des approches intégrées fondées sur des systèmes de transferts monétaires existent également dans les économies émergentes, en particulier dans les groupes à revenu inférieur. Là encore, la variété des combinaisons de politiques est plus grande que dans les économies en développement.
- Quel que soit le niveau de revenu d'un pays, les mesures d'activation offertes aux participants sont généralement plus variées lorsqu'elles sont proposées dans le cadre de régimes de transferts monétaires que lorsqu'elles viennent en complément de l'assurance chômage.

Figure 1. Mesures d'activation obligatoires incluses dans les régimes d'assurance chômage



Source: OIT (2019).

Figure 2. Mesures d'activation incluses dans l'assistance sociale



Source: OIT (2019).

# Considérations sur la politique à mener

L'aide au revenu et les PAMT sont complémentaires. Surtout, les désavantages et les limites de chaque type de politique peuvent être réduits, voire éliminés, lorsqu'elles sont mises en œuvre ensemble. Quels sont donc les facteurs qui contribuent au succès d'une approche intégrée?

## Les mesures d'aide au revenu et les PAMT ne devraient pas faire l'objet d'un arbitrage les unes contre les autres

- Réduire le soutien au revenu afin de dépenser davantage dans les PAMT, et vice versa, ne mènera pas à une plus grande efficacité. Les premiers exemples de stratégies d'activation dans les économies avancées, dans lesquelles l'introduction de programmes obligatoires de travail compromettait la protection sociale, ont été critiqués à juste titre pour cette raison.
- La composante d'aide au revenu dans les approches intégrées est essentielle: dans les pays émergents et en développement, elle permet aux travailleurs de participer à des programmes d'activation pendant toute leur durée.

## Les efforts visant à diversifier les politiques utilisées dans les approches intégrées peuvent contribuer à étendre la protection sociale dans les économies en développement

- La grande majorité des économies en développement n'ont pas de régime d'assurance chômage inscrit dans la législation nationale, ce qui laisse une grande partie de la population sans soutien régulier au revenu.
- Étant donné que l'introduction de l'assurance chômage prend du temps, des approches intégrées combinant des PAMT et des régimes d'aide sociale ou de transferts monétaires pourraient être utilisées comme un pont vers une protection sociale plus permanente.
- Les programmes publics d'emploi étant déjà largement mis en œuvre, les décideurs politiques des pays en développement pourraient introduire un ensemble plus large de mesures d'activation –par exemple, des programmes de formation et des services du marché du travail, qui dotent les personnes des compétences dont elles ont besoin pour accéder à des emplois de qualité et les aident à trouver des postes convenables.

## Lectures complémentaires

Bureau international du Travail (BIT). 2017. *Rapport mondial sur la protection sociale 2017–19: Protection sociale universelle pour atteindre les Objectifs de développement durable* (Genève).

Organisation internationale du Travail (OIT). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Genève).

—. 2019. *What works: Promoting pathways to decent work* (Genève).

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