

## **Résumé Analytique**

### **Impacts des Programmes Actifs de Marché du Travail: Nouvelles Evidences d'Evaluations Avec une Attention Particulière aux Pays en Développement et en Transition**

**Gordon Betcherman, Karina Olivas, et Amit Dar**

**Banque mondiale, janvier 2004**

Les programmes de marché actifs du travail (PMTA) servent à réduire le risque de chômage et à augmenter la capacité de gain des travailleurs. Les interventions comprennent les services d'emploi, la formation, les travaux publics, les subventions de salaire et d'emploi, et l'assistance pour l'auto emploi. Ces projets sont mis en œuvre en vue d'améliorer l'offre de main d'œuvre (formation par exemple); d'accroître la demande de main d'œuvre (travaux publics et subventions, par exemple) et enfin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail (services d'emploi, par exemple). Les PMTA visent souvent les chômeurs de longue durée, les travailleurs des familles pauvres, et des groupes particuliers désavantagés par rapport au marché du travail. Ces projets ont des objectifs sociaux et économiques importants.

Les pays de l'OCDE en particulier, ont une longue et vaste expérience en matière de PMTA. Ces programmes deviennent plus appropriés pour les pays en voie de développement et en transition aussi; en effet, les gouvernements de ces pays font face à des problèmes de chômage et de sous-emploi croissants.

Jusqu'où les pays devraient-ils dépendre des programmes de marchés actifs du travail ? Cette question est très controversée. Les partisans affirment que ces programmes constituent la réponse la plus directe au problème de chômage et de pauvreté des travailleurs. Les opposants contre attaquent en soutenant que les PMTA constituent un gaspillage de fonds publics et que les effets positifs observés pour certains participants sont généralement aux dépens d'autres travailleurs. Il est donc important d'évaluer rigoureusement l'impact de ces programmes et leur rentabilité économique.

Les revues d'évaluation d'impact précédemment réalisées par la Banque mondiale, l'OCDE et autres organismes, ont conclu que les décideurs doivent être prudents quant aux attentes qu'ils peuvent placer sur les PMTA. Les évidences ont suggéré que ces programmes ne constituent pas un remède universel pour le chômage, mais que certains types d'interventions bien conçus pourraient être efficaces pour certains travailleurs. Il est à noter que ces revues étaient exclusivement basées sur l'expérience de pays industrialisés, très peu d'évaluations existant ailleurs.

Cet article est basé sur 72 évaluations scientifiques (c'est-à-dire de groupe de contrôle) qui faisaient partie de la précédente étude de la Banque mondiale (Dar et Tzannatos, 1999), auxquelles 87 nouvelles études ont été ajoutées. Avec ces évidences supplémentaires, on peut, à présent, se demander si les premières conclusions sont toujours valables. Par ailleurs, grâce à des évaluations réalisées dans des pays en transition et, dans une moindre mesure, dans des pays

en voie de développement, il sera possible de vérifier si les résultats des évaluations d'impact dans les pays industrialisés sont également valables dans ces contextes.

Cette revue de mise à jour ne change pas de façon fondamentale les conclusions d'ensemble de l'étude de 1999 sur l'impact des PMTA. Il existe toujours une large gamme de résultats, avec certains programmes présentant des effets positifs du marché du travail pour les participants, alors que d'autres n'ont aucun impact, ou présentent même des effets négatifs. La conception du projet et le contexte dans lequel il est mis en œuvre jouent évidemment un rôle particulièrement important.

Quoiqu'il soit de plus en plus difficile d'isoler l'impact de différents types de projets à cause d'une tendance vers l'offre de services intégrés, notre revue mène aux conclusions générales suivantes :

- *Services d'emploi.* Ces services comprennent les conseils, l'appui au placement, la mise en parallèle de l'emploi avec les compétences, les échanges d'emploi, et d'autres services associés. Ils ont généralement des effets positifs sur l'emploi et le salaire des participants après le programme. Les coûts étant relativement faibles, le taux de rentabilité est souvent favorable. Cependant, les services d'emploi – en tant que tels - ne sont pas très utiles dans des situations où le sous-emploi structurel est important et la demande de main d'œuvre inexistante. Quelques questions se posent quant à la couverture et à l'efficacité de ces services dans les pays en voie de développement où de nombreuses transactions sur le marché du travail sont informelles.
- *Formations pour les chômeurs.* Les participants tirent souvent profit de ces programmes sous forme de taux d'emploi plus élevés, mais pas sous forme de salaires plus élevés. Les quelques évaluations réalisées dans les pays en voie de développement offrent une image moins favorable. Ces programmes semblent mieux fonctionner en conjonction avec la formation sur le tas et la participation active de l'employeur. Les résultats sont plus positifs pour les femmes que pour les hommes.
- *Recyclage pour les travailleurs licenciés en masse.* Ces programmes n'ont le plus souvent pas d'effets positifs, mais des exceptions existent. Les quelques cas de réussite comprennent généralement un ensemble complet de services d'emploi accompagnant le recyclage. Ces programmes coûtent généralement cher.
- *Formation des jeunes.* Ces programmes n'améliorent presque jamais les résultats du marché du travail, du moins dans les pays développés. Il est plus logique d'investir plus tôt dans le système éducatif afin de réduire les taux d'abandon et autres problèmes scolaires. Bien qu'il existe peu d'études réalisées dans les pays en voie de développement, les évaluations en Amérique latine présentent des effets positifs pour les programmes intégrant la formation et l'éducation de rattrapage, l'assistance à la recherche d'emploi et les services sociaux.
- *Subventions de salaire/d'emploi.* Le plus souvent, ces interventions n'ont pas d'effet positif et comportent des inerties et d'importantes dépenses de substitution. Le ciblage et le suivi pourraient être utiles, mais réduiraient le taux d'embauche.
- *Travaux publics.* Ils peuvent constituer un filet de sécurité pour le court terme, mais n'améliorent pas les perspectives d'emploi des participants.

- *Développement de micro-entreprises/assistance pour l'auto emploi.* Certaines évidences démontrent des effets positifs pour les travailleurs relativement âgés et bien éduqués. Cependant, le taux d'entrée est faible.

Que peut-on dire des impacts des PMTA dans les pays en développement et en transition en particulier ? De nombreux résultats provenant des pays industrialisés semblent généralement s'appliquer aux pays en transition, mais – se basant sur ce qui demeure un petit échantillon d'études – ceci n'est pas toujours valable dans le cas des pays en développement. L'importance relative du marché informel du travail et la plus faible capacité d'exécution des programmes pourraient limiter les réalisations dont certains programmes sont capables en termes de création d'emplois formels ou d'augmentation de salaires. Les quelques évaluations dans ces pays pour les services d'emploi et les programmes de formation pour les chômeurs sont moins positives que les évidences (beaucoup plus nombreuses) des pays de l'OCDE et des pays en transition. Par ailleurs, certains programmes de formation de jeunes dans les pays en développement ont des effets beaucoup plus positifs que ceux des pays industrialisés. Il est possible que ces programmes dans des pays à faible revenu aient plus de potentiel parce qu'il n'existe pas d'offre abondante de travailleurs qualifiés. L'échantillon d'évaluations, en dehors de l'OCDE, est toujours limité, en particulier dans les pays en développement à faible revenu, et des études supplémentaires seront nécessaires pour confirmer ces observations initiales.

Dans tous les cas, les ingrédients nécessaires à des interventions réussies semblent valables pour tous les pays. Des ensembles complets de services, des projets orientés vers la demande de main d'œuvre et liés à de réels environnements de travail, et un bon ciblage sont des éléments essentiels à une bonne conception. Enfin, les évaluations soulignent que les impacts des programmes sont généralement meilleurs lorsque l'économie est en croissance.

Bien que nos connaissances relatives aux impacts des PMTA continuent de s'accroître, il reste encore beaucoup à apprendre, en particulier dans le cadre des pays en développement et en transition. Les évaluations suivent rarement les résultats post-programme au-delà de quelques années; il existe donc peu d'évidences sur les impacts à long terme. De nombreuses études n'évaluent pas les effets d'inertie, de substitution et de déplacement, et ne peuvent donc pas rendre compte des impacts généraux des programmes sur l'équilibre. Nombreuses d'entre elles ne considèrent pas entièrement les coûts du programme et, par conséquent, ne fournissent pas d'information par rapport au sujet essentiel des politiques d'efficacité. Enfin, la littérature sur les évaluations offre des aperçus sur ce qui fonctionne correctement, mais bien moins sur les raisons du bon fonctionnement. Les décideurs doivent comprendre les circonstances et les caractéristiques de conception qui expliquent les résultats positifs pour des groupes particuliers.

Malgré les résultats mitigés des évaluations, les gouvernements n'ont d'autres choix que de se servir de la programmation active comme instrument dans leur réaction aux problèmes économiques et sociaux associés au chômage et à la pauvreté au sein de la main d'œuvre. Ils devraient être réalistes quant à ce qu'ils peuvent attendre des PMTA, et allouer les ressources sur la base de la rentabilité. Le défi est donc de tirer des leçons des expériences passées, en investissant dans les programmes rentables et en modifiant ou en abandonnant ceux qui ne le sont pas. Pour que les PMTA constituent des politiques économiquement utiles, il serait très

important que les gouvernements évaluent soigneusement leurs propres programmes et introduisent des interventions sur la base de ce qui fonctionne localement et à l'étranger.