



Social Protection Discussion Paper Series

Série Documents de Travail sur la Protection Sociale

**Impacts des programmes actifs du marché du travail :
Mise à jour des leçons tirées de leurs évaluations, et leur application possible aux
pays en développement et en transition**

Gordon Betcherman, Karina Olivas et Amit Dar

Janvier 2004

Unité Protection sociale

Réseau développement humain

Banque mondiale

Les documents de travail consacrés à la Protection sociale ne sont pas des publications officielles de la Banque mondiale. Ils contiennent des résultats d'analyses préliminaires et sont publiés en vue d'encourager la discussion et les commentaires. La citation ou l'usage de ces documents doit donc prendre en compte leur caractère provisoire. Les constats, les interprétations, et les conclusions présentés dans ces documents reflètent uniquement ceux de leurs auteurs, et ne peuvent en aucune façon être attribués à la Banque mondiale, aux organisations qui y sont affiliées, ou aux membres de son Conseil d'administration ou des pays qu'il représente.

Des exemplaires gratuits de ce document peuvent être obtenus auprès du Service-conseil pour la protection sociale, Banque mondiale, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, Etats-Unis d'Amérique. Téléphone : (202) 458-5267, télécopie : (202) 614-0471, courriel : socialprotection@worldbank.org, ou en visitant le site web Protection sociale à <http://www.worldbank.org/sp>.

Série Documents de Travail sur la Protection Sociale

**Impacts des programmes actifs du marché du travail :
Mise à jour des leçons tirées de leurs évaluations, et leur application possible aux
pays en développement et en transition**

Gordon Betcherman, Karina Olivas, et Amit Dar

Janvier 2004

Résumé

Les programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont utilisés pour réduire les risques de chômage, et pour permettre aux travailleurs de trouver des emplois mieux rémunérés. Ils comprennent traditionnellement des services d'emploi, de la formation, des travaux publics, des subventions de salaire et d'emploi, et une assistance à l'emploi autonome. Leur mise en œuvre répond à plusieurs objectifs possibles : avoir une offre de main d'œuvre plus qualifiée (par exemple, la formation) ; augmenter la demande de main d'œuvre (par exemple, les travaux publics, les subventions à l'emploi) ; et améliorer le fonctionnement du marché du travail (par exemple, les services d'emploi). Les PAMT ciblent le plus souvent les chômeurs à long terme, les travailleurs de familles pauvres, et des groupes particulièrement désavantagés sur le marché du travail. Ces programmes ont d'importants objectifs sociaux et économiques.

Les pays de l'OCDE ont acquis une grande expérience en matière de PAMT. Mais aujourd'hui, ces programmes sont susceptibles de jouer un rôle de plus en plus important dans les pays en développement et les pays en transition, dont les gouvernements sont souvent confrontés à des problèmes croissants de chômage et de sous-emploi.

Que peuvent raisonnablement attendre les pays de programmes actifs du marché du travail ? La réponse à cette question varie selon l'interlocuteur. Pour les partisans de ces programmes, ils sont les instruments les plus directs pour lutter contre le chômage et la pauvreté dans le monde du travail. Pour leurs opposants, les PAMT sont plus souvent un gaspillage de fonds publics, et les bénéfices qu'ils apportent à certains de leurs participants se font d'habitude aux dépens d'autres travailleurs. Il est par conséquent important d'évaluer avec rigueur les impacts de ces programmes, et leur rapport coût/efficacité.

La conclusion offerte aux responsables de politiques par les revues précédentes des évaluations d'impact effectuées par la Banque mondiale, l'OCDE et d'autres institutions est de faire preuve d'un réalisme prudent en ce qui concerne ce qu'on peut attendre des PAMT. De toute évidence, ces programmes ne sont pas une panacée universelle aux problèmes de chômage. Cependant, certains types d'interventions, si elles sont bien conçues, peuvent s'avérer efficaces pour certains groupes de travailleurs. Il faut également noter que ces revues étaient pratiquement toutes fondées sur l'expérience des pays industrialisés, vu qu'il n'existe que très peu d'évaluations dans les autres parties du monde.

Dans le document ci-dessous, nous avons passé en revue les 72 évaluations scientifiques (c'est-à-dire le groupe de contrôle) prises en considération dans l'étude antérieure de la Banque mondiale (Dar et Tzannatos, 1999), auxquelles nous avons ajouté 87 nouvelles évaluations. Notre objectif était de vérifier si, à la lumière de ces nouvelles évaluations, les conclusions du groupe de contrôle étaient toujours valables. De plus, certaines des nouvelles évaluations en cours ont trait à des économies en transition et, dans une moindre mesure, à des pays en développement, et donc nous avons pu commencer à tester l'applicabilité des constats des évaluations d'impact dans les pays industrialisés aux pays en développement et en transition.

En résumé, l'adjonction de ce nouveau matériau ne change pas fondamentalement les constats de l'étude de 1999 sur les impacts des PAMT. Leurs résultats sont très variables. Certains programmes ont eu des effets positifs sur le marché du travail pour leurs participants, et d'autres n'ont eu aucun effet, voire pour certains, des effets négatifs. Manifestement, la conception des programmes, et le contexte dans lequel ils opèrent sont des paramètres extrêmement importants.

Bien qu'il soit de plus en plus difficile d'isoler les impacts de types particuliers de programmes à cause d'une tendance croissante à la prestation de services intégrés, notre revue a conduit aux conclusions générales suivantes.

- *Services d'emploi.* Ces services comprennent le conseil, l'aide au placement, la concordance des emplois et des travailleurs, le marché des emplois, et d'autres services associés. L'exécution de ces programmes a généralement un impact positif sur l'emploi et les revenus de leurs participants. Leurs coûts sont relativement faibles, et, par conséquent, le ratio coût/bénéfice est souvent favorable. Cependant, les services d'emploi, du moins par eux-mêmes, n'ont qu'un usage limité dans des situations où le chômage structurel est élevé, et où il n'y a pas véritablement une demande d'emploi. La couverture et l'efficacité de tels services dans les pays en développement, où de nombreuses transactions sur le marché du travail restent informelles, pourrait être plus discutable.
- *Formation des chômeurs.* ces programmes apportent souvent à leurs participants des taux d'emploi plus élevés, mais peu ou prou d'augmentation de leurs revenus. Les quelques évaluations, qui ont été faites dans les pays en développement, donnent une image moins favorable. la formation en cours d'emploi, et une participation active de l'employeur semblent donner de meilleurs résultats. Les résultats de ces programmes sont en général plus positifs chez les femmes que chez les hommes.
- *Recyclage de travailleurs lors de licenciements en masse.* Ces programmes n'ont le plus souvent aucun impact positif, mais il y a des exceptions. Les quelques cas de réussite incluent traditionnellement un ensemble d'avantages très complets de services d'emploi pour accompagner le recyclage. Cependant, ces programmes sont généralement très onéreux.
- *Formation des jeunes.* Ces programmes ont presque toujours échoué dans l'amélioration des résultats sur le marché du travail, du moins dans les pays développés. Il paraît de loin préférable d'investir en amont dans le système éducatif, en visant à réduire les abandons scolaires et autres problèmes de l'école. Bien que très peu d'études aient été entreprises dans les pays en développement, des évaluations faites en Amérique latine montrent des impacts positifs pour des programmes qui comportent des activités de formation intégrées à l'éducation corrective, l'aide à la recherche d'emploi, et des services sociaux.
- *Subventionnement des salaires et de l'emploi.* Le plus souvent, ces programmes n'ont pas un impact positif, et entraînent des effets de substitution importants, et des frais improductifs élevés. Le ciblage et le suivi peuvent aider, mais au prix de réduire le taux de participation.
- *Travaux publics.* Ces programmes peuvent s'avérer être des filets de sécurité efficaces à court terme, mais les travaux publics n'améliorent pas les perspectives d'avenir sur le marché du travail pour les participants à ces programmes.
- *Développement des micro entreprises et assistance à l'emploi autonome.* On constate, dans certains cas, que ces programmes peuvent avoir des impacts positifs pour les travailleurs plus âgés et mieux éduqués. Cependant, le taux de participation est faible.

Que peut-on dire sur les impacts des PAMT dans les pays en développement et en transition ? De façon générale, plusieurs constats provenant d'évaluations de PAMT dans les pays industrialisés semblent s'appliquer aux pays en transition, mais probablement moins aux pays en développement. En ce qui concerne ces derniers, l'échantillon reste très limité et cette conclusion doit donc être prise avec prudence. Les marchés du travail informels beaucoup plus importants, et la capacité plus faible de mise en œuvre des programmes peuvent limiter ce que certains de ces programmes sont capables de réaliser en termes de création d'emploi dans le secteur formel, ou

d'augmentation de salaire. Les rares évaluations des services d'emploi et des programmes de formation pour les chômeurs faites dans ces pays ont des conclusions moins positives que celles tirées de l'échantillon de constats (beaucoup plus important) observés dans les pays de l'OCDE et les pays en transition. Par contre, certains des programmes de formation de jeunes dans les pays en développement semblent avoir eu des impacts beaucoup plus positifs que ceux observés dans les pays industrialisés. Il est possible que dans ces marchés du travail à faible revenu, ces programmes présentent un potentiel plus important, vu la faiblesse de l'offre de travailleurs qualifiés. Il reste que peu d'évaluations ont été effectuées en dehors de l'OCDE, en particulier dans les pays en développement à faible revenu, et d'autres études seront donc nécessaires pour confirmer ces observations initiales.

Il paraît probable que, quelque soit le type de pays, les programmes qui ont réussi ont en commun un certain nombre d'ingrédients. Des ensembles complets de services, des programmes orientés vers la demande d'emploi et liés à des postes de travail réels, et un ciblage rigoureux paraissent être les caractéristiques d'une bonne conception de programme. Finalement, les évaluations soulignent le fait que les impacts d'un programme sont généralement plus positifs lorsque l'économie est en expansion.

Notre connaissance des impacts des PAMT est certes en augmentation constante. Pourtant, il reste encore beaucoup à apprendre, en particulier dans le contexte des pays en développement et en transition. La plupart des évaluations ont trait aux impacts d'un programme quelques années seulement après la fin de son exécution, et il n'y a que très peu de constats relatifs aux impacts à long terme. De plus, de nombreuses études ne prennent pas en considération les frais improductifs, les effets de substitution et de déplacement, et, par conséquent, ne peuvent pas prendre en compte les impacts des programmes sur l'équilibre général. Plusieurs d'entre elles ne couvrent que de façon superficielle les coûts des programmes, et, par conséquent, ne permettent pas de tirer des conclusions utiles portant sur des questions de politique aussi essentielles que l'efficacité. Finalement, les travaux d'évaluation permettent en général de mieux cerner ce qui marche, mais beaucoup moins les raisons de ces réussites. En dernier ressort, les responsables de politique doivent comprendre quelles sont les circonstances et les caractéristiques de la conception qui expliquent de bons résultats obtenus auprès de groupes spécifiques.

Malgré l'image générale relativement mitigée qui se dégage des évaluations, les gouvernements ont très peu d'autres choix que d'utiliser les programmes actifs pour répondre aux problèmes économiques et sociaux liés au chômage et à la pauvreté dans la population active. Il faut que ces responsables fassent preuve de réalisme en ce qui concerne ce qu'ils peuvent attendre des PAMT, et qu'ils leur affectent des ressources sur la base du rapport coût/efficacité. Le défi, aujourd'hui, est donc d'apprendre des expériences existantes, d'investir dans des programmes qui sont rentables, et de modifier, ou d'abandonner les programmes qui ne le sont pas. Si les PAMT doivent devenir des politiques utiles économiquement, il est très important que les gouvernements évaluent de façon rigoureuse leurs propres programmes, et introduisent des interventions sur la base de ce qui marche dans leur pays, et à l'étranger.