

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



Organisation
internationale
du Travail



LES SOLUTIONS QUI MARCHENT
FAVORISER DES PARCOURS
VERS LE TRAVAIL DÉCENT

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Dans les pays émergents et en développement, l'accès au travail décent est limité par des obstacles temporaires et structurels. Le présent rapport étudie la façon dont les politiques d'aide au revenu et les politiques actives du marché du travail (PAMT) peuvent être associées dans le cadre d'une approche intégrée afin de lever bon nombre de ces obstacles. Premièrement, un cadre conceptuel est présenté pour permettre de mieux comprendre les avantages potentiels d'une approche intégrée. Le rapport expose ensuite les conclusions d'une analyse empirique approfondie. Une cartographie innovante montre que les PAMT et les mesures d'aide au revenu peuvent être combinées de multiples manières dans les pays émergents et en développement, où elles constituent déjà la pierre angulaire de la politique du marché du travail. Une revue de la littérature sur le sujet et une étude macro-économétrique à l'échelle mondiale mettent en relief le fait que l'aide au revenu et les PAMT produisent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont combinées, mais que différentes combinaisons de politiques peuvent donner lieu à des résultats distincts. Ces indications sont complétées par des données tirées des évaluations d'impact de deux programmes mis en œuvre à Maurice et en Uruguay dans le cadre desquels PAMT et mesures d'aide au revenu ont été combinées de différentes façons. Globalement, le rapport révèle que les approches tirant parti de la complémentarité entre ces politiques permettent d'améliorer les perspectives des travailleurs vulnérables sur le marché du travail, tout en réduisant certaines des conséquences négatives imprévues que ces politiques peuvent avoir lorsqu'elles sont mises en œuvre de façon isolée. Les données empiriques suggèrent que le succès de ces approches dépend de certaines caractéristiques de mise en œuvre, dont un système de gouvernance transparent et inclusif, une démarche correctement ciblée garantissant la participation de ceux qui en ont le plus besoin, de même qu'une importance suffisante accordée aux composantes de soutien du revenu et d'activation en plus des liens solides entre elles.

Exacerbés par les facteurs de transformation profonde, plusieurs obstacles continuent d'entraver l'accès au travail décent dans les pays émergents et en développement.

Un emploi rémunérateur reste la voie la plus sûre pour sortir de la pauvreté. Néanmoins, l'accès aux emplois et à des conditions de travail décentes demeure un problème majeur. Dans les pays émergents et en

développement, 159 millions de personnes sont au chômage, tandis que 730 millions de personnes travaillent mais ne touchent pas un revenu suffisant pour échapper à la pauvreté. Le problème de la pauvreté des travailleurs est d'autant plus frappant si l'on prend en considération toutes les personnes dont les moyens d'existence dépendent de ces «travailleurs pauvres», à savoir les membres de leur famille. De toute évidence, ce n'est pas uniquement l'inactivité ou le chômage qui empêche les ménages de s'affranchir de la pauvreté. En fait, les pays émergents et en développement continuent de souffrir du manque de possibilités de travail décent, comme en attestent également les taux durablement élevés de sous-emploi et d'informalité qu'ils enregistrent. En outre, l'impossibilité d'accéder à un travail décent affecte de manière disproportionnée les segments les plus vulnérables de la population, ce qui entraîne un accroissement des inégalités économiques et sociales au sein des pays.

Les difficultés posées par un accès inégal à l'emploi de qualité dans les économies émergentes et en développement sont exacerbées par les transformations actuelles du monde du travail, qui ont une incidence sur la disponibilité et la répartition des emplois. À l'échelle mondiale, les transformations structurelles (associées à la mondialisation et à l'introduction de nouvelles technologies), de même que les autres facteurs de transformation (facteurs environnementaux et démographiques, par exemple), influent sur la quantité et la qualité des emplois disponibles ainsi que sur la répartition des revenus dans la société.

Pourtant, bon nombre des obstacles au travail décent peuvent être éliminés grâce aux approches stratégiques étudiées dans le présent rapport.

Afin de prendre les mesures appropriées, il est essentiel de comprendre les obstacles qui limitent l'accès au travail décent. Ces obstacles sont complexes car ils ont des causes diverses (allant des lacunes des systèmes éducatifs à l'absence de droits sociaux et du travail) et produisent des effets transversaux (au niveau de la communauté, du ménage et de l'individu) qui sont susceptibles de perdurer ou d'évoluer avec le temps. Dans tous les cas, les obstacles au travail décent se traduisent par un déficit des opportunités

d'emploi, en ce qui concerne à la fois l'offre et la qualité des emplois, et ont généralement des répercussions sur le bien-être et les conditions de vie des populations.

Dans le présent rapport, nous étudions comment il est possible d'associer l'aide au revenu et les PAMT pour venir à bout d'un ensemble spécifique mais important d'obstacles au travail décent. Au niveau des individus, ces obstacles incluent le manque d'éducation et de compétences, l'insuffisance de l'expérience professionnelle et les contraintes en matière d'information, des facteurs qui peuvent entraver l'accès à des emplois de meilleure qualité et ont tendance à limiter à la fois le niveau de rémunération et les perspectives d'augmentation des revenus. En outre, ils restreignent la mobilité de la main-d'œuvre et réduisent les possibilités de mise en correspondance de l'offre et de la demande d'emplois. À l'échelle mondiale et nationale, l'existence de structures économiques duales (un vaste secteur traditionnel informel cohabite avec un secteur formel moderne mais de plus petite taille, généralement localisé dans les zones urbaines) entrave fréquemment la création d'emplois décents et l'accès à ces emplois, en particulier dans les économies émergentes et en développement. Enfin, les chocs temporaires affectant la demande de main-d'œuvre continuent de rendre les opportunités de travail décent moins accessibles et moins disponibles. Ces chocs peuvent découler de ralentissements économiques ou financiers, d'une dépendance excessive à l'égard d'exportations volatiles, ou des conséquences négatives pour l'emploi liées aux phénomènes climatiques et environnementaux extrêmes.

Les approches stratégiques associant soutien du revenu et politiques actives du marché du travail protègent les travailleurs tout en leur permettant de saisir les opportunités de travail décent.

Compte tenu de la complexité d'un monde du travail en mutation, et de l'urgence qu'il y a à supprimer les obstacles à l'emploi décent, il est nécessaire de trouver des solutions innovantes qui pourront favoriser les possibilités d'accès au travail décent tout en protégeant les travailleurs dans toutes les transitions de leur vie professionnelle. Les solutions traditionnelles

ne traitent que partiellement les problèmes générés par l'interaction entre les obstacles sur le marché du travail et les moteurs contemporains du changement. Ainsi, l'aide au revenu (contributive et non contributive) est cruciale pour préserver les revenus des travailleurs au chômage, mais elle ne leur fournit pas les outils dont ils ont besoin pour obtenir des emplois de meilleure qualité ou retourner rapidement sur le marché du travail. De la même manière, les PAMT, si elles sont bien conçues, peuvent doter les demandeurs d'emploi des compétences nécessaires pour bénéficier de possibilités d'emploi décent; toutefois, la participation à des programmes d'activation peut s'avérer coûteuse et chronophage, et bien souvent les personnes ne peuvent simplement pas se le permettre.

Des approches correctement mises en œuvre, qui tirent parti de la complémentarité potentielle de ces deux types de politique, peuvent se révéler très efficaces pour lutter contre les obstacles sur le marché du travail décrits dans le présent rapport. L'association du soutien du revenu et des PAMT peut prendre différentes formes, mais leur intégration produit souvent un effet global supérieur à la somme des effets des politiques menées individuellement. Trois facteurs peuvent être cités pour expliquer ce phénomène.

Premièrement, une combinaison de mesures d'aide au revenu et de PAMT peut faire disparaître les obstacles structurels et aider les demandeurs d'emploi à trouver rapidement des possibilités d'emploi nouvelles et de meilleure qualité. En effet, en favorisant la mobilité de la main-d'œuvre, certaines de ces combinaisons contribuent à réduire les inégalités spatiales et intersectorielles s'agissant de l'accès au travail décent. Cependant, la conjugaison des PAMT et du soutien du revenu peut se dérouler dans différentes configurations. Pour que le potentiel de ces deux composantes puisse être pleinement libéré, l'une ne doit pas être mise en œuvre au détriment de l'autre. Deuxièmement, des mesures comme la formation ou les subventions à l'emploi peuvent être utilisées pour remédier au manque d'instruction, de compétences et d'expérience professionnelle dont souffre souvent la main-d'œuvre dans de nombreux pays émergents et en développement. Associées à l'aide au revenu, ces PAMT peuvent réduire l'inadéquation des compétences et augmenter la productivité du travail tout en protégeant les

individus de la pauvreté. Troisièmement, des interventions globales mêlant les deux types de politique peuvent permettre aux travailleurs d'opérer des transitions justes et durables lorsque la demande de main-d'œuvre subit des chocs causés par des facteurs mondiaux comme les crises économiques, les activités saisonnières, les catastrophes d'ordre climatique (sécheresses ou cyclones, par exemple) et les changements technologiques. Ces approches intégrées ont le pouvoir d'atténuer les conséquences négatives sur les revenus associées aux chocs que subit la demande de main-d'œuvre, et permettent dans le même temps aux travailleurs de s'adapter à un monde du travail en mutation.

Il convient de noter que ces approches sont de plus en plus fréquemment utilisées dans les économies émergentes et en développement. Conformément aux recommandations formulées ces dernières années par des experts universitaires, de l'action publique et des organisations internationales, les gouvernements de certains de ces pays ont amorcé un changement d'orientation consistant à conjuguer mesures d'aide au revenu et PAMT afin de répondre à un large éventail de défis du marché du travail et de problèmes sociaux. Ainsi, les approches intégrées sont en train de devenir un élément central des politiques du marché du travail dans les économies émergentes et en développement.

Bien que les approches intégrées soient pertinentes d'un point de vue conceptuel et de plus en plus utilisées, on connaît peu leur rôle et leur efficacité dans les économies émergentes et en développement. Par conséquent, le présent rapport cherche à répondre aux questions suivantes: jusqu'à présent, quelles formes ont pris ces combinaisons dans les différents pays émergents et en développement? De quelle manière ont-elles contribué à améliorer la situation sur le marché du travail? Comment les gouvernements peuvent-ils optimiser les effets bénéfiques de ces approches? Les réponses aux deux dernières questions varieront évidemment en fonction des politiques effectivement sélectionnées (systèmes contributifs ou non contributifs, par exemple), du contexte national (part de l'emploi informel dans un pays donné, par exemple) et de l'interaction avec d'autres politiques et institutions (formation professionnelle, par exemple).

Les approches intégrées peuvent prendre diverses formes et sont déjà un élément central des politiques du marché du travail dans des pays émergents et en développement du monde entier.

Il existe différents types de PAMT et de mesures d'aide au revenu, qui peuvent être combinées de multiples façons. De plus, le niveau d'intégration entre les politiques individuelles varie. Certains programmes visent à coordonner plus efficacement la mise en œuvre des politiques existantes, tandis que d'autres sont basés sur l'intégration complète des diverses mesures. Il existe aussi plusieurs modes d'administration des politiques: dans certains pays, les mesures d'activation s'inscrivent dans un programme d'aide au revenu et la participation est obligatoire, tandis que dans d'autres les mesures d'activation sont des composantes volontaires des régimes de transferts conditionnels en espèces.

Les deux études de cas présentées dans le présent rapport illustrent la façon dont les décideurs peuvent mettre en place différentes approches intégrées, qui répondent aux besoins du marché du travail de leur pays. En Uruguay, l'approche que nous avons étudiée prenait la forme d'un filet de sécurité conçu pour protéger les ménages les plus vulnérables pendant une crise économique. Le dispositif de transferts conditionnels en espèces qui a été introduit à cette fin comprenait un programme de travaux publics auquel certains groupes de bénéficiaires pouvaient participer à titre volontaire. Une approche différente a été adoptée à Maurice: l'association de l'aide au revenu et des mesures d'activation n'était pas une démarche temporaire de réponse à une crise, mais plutôt une mesure structurelle visant à encourager une sortie durable du chômage. Le gouvernement a mis en place un nouveau programme d'allocations de chômage permettant aux personnes qui occupaient auparavant un emploi formel ou informel de pouvoir bénéficier d'une aide au revenu et de trois mesures d'activation différentes (formation, aide au placement et aide à la création d'entreprise).

Il est indispensable de comprendre comment les différentes combinaisons ont été mises en pratique si nous voulons évaluer l'efficacité d'une approche intégrée en tant que telle. La cartographie innovante des approches intégrées adoptées dans le monde, que nous avons réalisée pour le présent

rapport, semble indiquer que ces approches sont déjà un élément clé de la politique du marché du travail dans bon nombre de pays émergents et en développement.

D'après cette cartographie, à mesure que les économies se développent (le développement étant mesuré par le revenu par habitant), elles ont tendance à mettre en place des mécanismes de protection sociale contributifs pour protéger les revenus des travailleurs lorsque ceux-ci sont au chômage, et à les associer à un nombre croissant de mesures d'activation. La fourniture de services publics de l'emploi ou des programmes publics d'emploi parallèlement à l'assurance-chômage sont généralement plus fréquents dans les économies émergentes les moins développées, tandis que les économies émergentes plus développées utilisent souvent une combinaison de mesures d'activation, qui inclut aussi des actions de formation et des incitations à la création d'entreprise. Bien que la participation aux mesures d'activation soit obligatoire dans la plupart des cas, des programmes basés sur la participation volontaire des travailleurs particulièrement vulnérables ont été mis en œuvre par certains pays.

Dans les pays en développement, il n'y a pas de régimes de protection contre le chômage régis par la législation nationale, mais là aussi les approches intégrées jouent un rôle. Généralement, les régimes de transferts en espèces de ces pays comprennent des composantes PAMT. À mesure que le revenu par habitant de ces pays s'accroît, le nombre de mesures d'activation incluses dans ces régimes augmente lui aussi.

Quel que soit le niveau de revenu d'un pays, les mesures d'activation sont généralement plus variées lorsqu'elles relèvent de régimes de transferts en espèces que lorsqu'elles sont appliquées conjointement avec une assurance-chômage. Toutefois, le fait que dans les économies en développement les approches intégrées soient basées sur des régimes de transferts en espèces plutôt que sur l'assurance-chômage a une incidence sur leur portée et leur champ d'application. Les transferts en espèces sont généralement destinés à des groupes présentant des vulnérabilités particulières et impliquent donc souvent des conditions de ressources.

La fourniture conjointe de l'aide au revenu et de PAMT a des effets bénéfiques, mais l'efficacité d'une telle approche dépend de l'intégration des deux types de politique.

La littérature existante que nous avons analysée aux fins du présent rapport indique que les approches intégrées ont généralement un effet positif non seulement sur la situation des individus sur le marché du travail et dans la société, mais aussi globalement. Néanmoins, notre analyse a fait ressortir deux aspects qui nécessitent des recherches supplémentaires. Premièrement, très peu d'études macroéconomiques ont été menées sur l'efficacité des approches intégrées dans les pays émergents et en développement. Deuxièmement, les rares évaluations d'impact qui concernent les effets de ces politiques sur les participants dans ces pays ne couvrent qu'une partie du large spectre d'interventions qui peuvent être réalisées dans le cadre d'une approche intégrée. Elles s'intéressent généralement à l'interaction entre les politiques de formation ou de promotion des microentreprises et les transferts conditionnels en espèces, mais très peu abordent d'autres types de PAMT (comme les subventions à l'emploi et les programmes publics d'emploi) et d'autres mesures de soutien du revenu, par exemple l'assurance-chômage.

Pour combler ces déficits de connaissances, nous avons mené une analyse macro-économétrique spécialement pour le présent rapport. L'une des conclusions principales est que les programmes mêlant soutien du revenu et PAMT peuvent effectivement améliorer le fonctionnement du marché du travail dans les pays émergents et en développement. Par ailleurs, l'analyse confirme qu'il est essentiel d'exploiter la complémentarité des politiques d'aide au revenu et des PAMT pour en garantir l'efficacité. Si elles sont mises en œuvre séparément, ces politiques peuvent rencontrer des limites. Par exemple, l'aide au revenu fait légèrement baisser le taux d'emploi et augmenter le taux de chômage, possiblement à cause d'une baisse de motivation à rechercher un emploi. Parallèlement, la seule fourniture des mesures d'activation a des bénéfices assez modestes, puisqu'elle n'élimine pas forcément le risque de pauvreté auquel sont exposées beaucoup de personnes sans emploi. En revanche, lorsque les gouvernements investissent à

la fois dans ces deux types de politique, les effets bénéfiques sont souvent incontestables.

Cependant, même en cas de mise en œuvre conjointe, différentes formes de soutien du revenu et différents types de mesure d'activation produisent des résultats distincts, comme l'indiquent notre examen de la littérature existante et l'analyse macro-économétrique. Par exemple, ce sont les services liés au marché du travail qui ont l'effet le plus immédiat sur la probabilité de retour à l'emploi. Par contre, les effets bénéfiques de la formation se matérialisent lentement, mais ils permettent d'accroître de façon plus importante l'employabilité et le niveau de revenu. De la même façon, les approches intégrées qui incorporent des PAMT dans des régimes d'assurance-chômage sont généralement plus efficaces que celles qui sont basées sur des régimes d'assistance-chômage. Il existe cependant des exceptions, comme nous le verrons dans le présent rapport.

Au-delà de l'intégration, il est clair que la réussite de ces deux types de politique dépend également de la façon dont elles sont conçues et mises en œuvre. Ainsi, quels sont les facteurs qui contribuent à la réussite des approches intégrées dans les pays émergents et en développement? Les deux évaluations d'impact menées dans le présent rapport – sur Maurice et l'Uruguay – fournissent des indications importantes à cet égard.

La réussite de la mise en œuvre des approches intégrées nécessite la présence de certaines conditions, notamment un système de gouvernance transparent et inclusif.

Pour qu'une approche intégrée porte pleinement ses fruits, plusieurs conditions favorables doivent être réunies. D'après les données empiriques, trois d'entre elles sont particulièrement pertinentes:

- **L'existence d'une capacité institutionnelle suffisante pour administrer les politiques:** Pour pouvoir combiner et mettre en œuvre des politiques de nature différente dans un même cadre, les entités administratives doivent être capables de mener à bien de nombreuses (et complexes) tâches institutionnelles et administratives, par exemple:

localiser et contacter les bénéficiaires, contrôler leur participation aux programmes et veiller au versement régulier des allocations. Les recherches qualitatives menées dans le cadre de l'étude de cas sur Maurice ont montré combien il aurait été important d'avoir une administration plus efficace et transparente pour que les parties prenantes – travailleurs, employeurs et différents organismes publics – restent actives. En Uruguay aussi, la gestion efficace des politiques relevant de l'approche intégrée a été essentielle pour parvenir à un taux de couverture extrêmement élevé et permettre une transition sans heurts vers le nouveau régime, qui est désormais en place.

- **Des ressources suffisantes:** La réussite d'une approche intégrée dépend également de l'importance des ressources qui y sont consacrées. Comme le montre l'analyse macro-économétrique, le niveau des dépenses allouées aux allocations de chômage et aux PAMT est actuellement au-dessous du seuil qui permettrait une efficacité maximale dans la plupart des pays. Il convient de noter que si elles sont correctement conçues et exécutées les politiques relevant d'une approche intégrée peuvent, du moins dans une certaine mesure, s'autofinancer à moyen terme: en effet, elles aboutiront à une diminution des transferts sociaux à mesure que les individus trouveront des emplois de meilleure qualité. Cela se vérifie même durant les périodes de récession car les PAMT, si elles sont mises en œuvre de manière anticyclique, peuvent considérablement atténuer les effets négatifs des chocs économiques sur le marché du travail. En outre, il existe pour les pays des moyens de rendre ces politiques plus efficaces sans épuiser les finances publiques – notamment en adaptant le soutien fourni aux caractéristiques démographiques et de revenu des individus et des ménages. Les économies les plus avancées ont recours à ce calibrage des prestations, mais tel n'est pas le cas dans les économies émergentes et en développement que nous avons étudiées pour le présent rapport.
- **L'implication totale des partenaires sociaux:** Au même titre que le gouvernement, les représentants des travailleurs et des employeurs devraient être impliqués dans la conception et la mise en œuvre des approches intégrées. Cela permet de garantir que les décisions pertinentes

sont prises de manière équitable et transparente et tiennent compte des besoins spécifiques des travailleurs et des employeurs. L'analyse qualitative menée pour les études de cas sur Maurice et l'Uruguay fait ressortir l'importance qu'il y a à renforcer la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs, car cela permet de concevoir des politiques qui correspondent aux véritables besoins du marché tout en respectant les droits et attentes des travailleurs. L'implication des représentants des travailleurs et des employeurs est également essentielle pour combler les déficits de compétences, améliorer la fourniture des services de formation et orienter les mesures d'activation telles que les programmes publics d'emploi vers des secteurs disposant de la capacité nécessaire pour absorber le surplus de main-d'œuvre.

Les politiques relevant d'une approche intégrée doivent véritablement toucher toutes les personnes dans le besoin.

La gestion transparente d'une approche intégrée permet d'identifier plus aisément les personnes les plus défavorisées et de s'assurer qu'elles participent aux programmes pertinents. Pour parvenir à des taux de couverture et de participation appropriés – un autre défi majeur pour les décideurs –, il convient de garder à l'esprit deux aspects importants:

- **Identifier correctement les populations cibles:** Les critères d'admissibilité pour la participation aux programmes doivent être soigneusement définis si l'on veut que le soutien soit disponible pour toutes les personnes qui en ont besoin. Par exemple, le régime d'allocations de chômage innovant mis en place à Maurice et ses mesures d'activation intégrées sont accessibles aux personnes sans emploi, qu'elles aient auparavant occupé un emploi formel ou informel. Le programme uruguayen analysé dans le présent rapport ciblait spécifiquement le quintile le plus pauvre de la population et a permis d'aider une grande partie des ménages uruguayens menacés par l'extrême pauvreté qui n'avaient pas eu accès à la protection sociale par le passé. Ces deux exemples montrent qu'il est effectivement possible d'élargir la couverture des approches intégrées pour inclure des populations généralement difficiles à atteindre.

- **Garantir la participation des groupes cibles:** Même lorsque les programmes sont correctement ciblés, il peut s'avérer difficile de garantir que toute personne censée en bénéficier dispose des possibilités et incitations nécessaires pour le faire. L'étude de cas sur Maurice semble indiquer que l'assouplissement de critères d'admissibilité trop stricts pourrait réduire les écarts de couverture dans les différents groupes cibles. Par exemple, en n'exigeant pas des bénéficiaires qu'ils aient occupé par le passé un emploi à plein temps, les décideurs pourraient faciliter la participation des jeunes et des travailleurs informels aux programmes pertinents. De plus, comme le suggère notre évaluation de l'approche intégrée utilisée en Uruguay, les caractéristiques individuelles jouent un rôle important dans le niveau de participation. Par exemple, les personnes ayant des responsabilités familiales sont moins enclines à s'inscrire d'elles-mêmes à des programmes d'activation. Il est dès lors important d'adapter les différentes composantes d'une approche intégrée aux besoins des individus.

Des mesures additionnelles peuvent être nécessaires pour augmenter le taux de participation dans les groupes de population les plus vulnérables. Comme le suggèrent les études de cas, il est important, dans un premier temps, de mener des campagnes de sensibilisation, car les personnes de ces groupes sont moins susceptibles d'être informées sur les avantages auxquels elles peuvent prétendre. Deuxièmement, la simplification des procédures d'inscription et de suivi rendrait moins effrayante l'adhésion aux programmes pertinents. Troisièmement, dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de rendre obligatoire la participation aux mesures d'activation pour mener les participants vers une intégration totale sur le marché du travail.

Certains aspects essentiels de la conception et de la mise en œuvre des politiques requièrent une attention particulière.

Les deux programmes déployés à Maurice et en Uruguay sont sensiblement différents du point de vue des critères d'admissibilité, des types d'aide au revenu et de PAMT fournis, de même que des caractéristiques des marchés du travail sur lesquels ils sont mis en œuvre. Ces études de cas et notre

examen de la littérature traitant d'évaluations antérieures des approches intégrées confirment qu'une combinaison d'aide au revenu et des PAMT peut contribuer à lever les obstacles au travail décent. Cependant, certains aspects essentiels de la conception et de la mise en œuvre des politiques doivent être pris en considération si l'on veut maximiser les effets bénéfiques de ces approches. À cet égard, nos principales conclusions sont les suivantes:

- **S'assurer que l'aide au revenu est suffisamment importante pour permettre aux personnes d'échapper à la pauvreté:** Il est fondamental de déterminer le juste niveau du soutien du revenu à fournir aux chômeurs. L'étude de cas sur l'Uruguay semble indiquer que les transferts en espèces destinés à atténuer les effets d'une crise doivent être suffisamment importants, à la fois pour réduire le risque de pauvreté à court terme et pour permettre aux ménages de réaliser des investissements qui auront des conséquences souhaitables à plus long terme, par exemple la scolarisation des enfants la plus longue possible. À Maurice, le régime d'assurance-chômage est basé sur une grille décroissante des transferts monétaires – caractéristique que l'on retrouve dans de nombreuses économies développées – dont le but est de renforcer la motivation des bénéficiaires à chercher un emploi. Notre évaluation suggère qu'il est important de veiller à ce que le taux de remplacement minimal et la limite inférieure des droits aux allocations de chômage soient tous deux fixés de façon à permettre aux personnes sans emploi et à leur famille de maintenir leur niveau de vie. Une approche adaptée, dans laquelle le niveau du soutien du revenu est ajusté en fonction des besoins des ménages, peut accroître l'efficacité du soutien fourni tout en garantissant la viabilité financière de ce type de programme.
- **Renforcer l'attachement des bénéficiaires aux mesures d'activation des approches intégrées:** Il est essentiel que les bénéficiaires soient davantage attachés aux mesures d'activation mises en place au titre d'une approche intégrée. Cela implique de les soutenir à la fois pendant leur participation au programme d'activation et lors de leur recherche d'emploi ultérieure. Comme le montre notre étude de cas sur Maurice et l'examen de la littérature sur le sujet, la tenue de réunions régulières de rapport et de suivi est particulièrement importante lorsque la composante

d'activation prend la forme d'une aide à la création d'entreprise. À ces réunions, les participants ont la possibilité de discuter de l'évolution de leurs projets d'entreprise avec des conseillers qui pourront les orienter vers d'autres programmes d'activation si nécessaire. S'agissant des autres programmes d'activation, il est important de procéder à une évaluation initiale minutieuse de la formation et des intérêts du demandeur d'emploi, car cela permet aux conseillers de recommander l'option la plus appropriée. Fait notable, dans bon nombre des économies avancées et dans certains des pays à revenu moyen supérieur que nous avons analysés (par exemple Azerbaïdjan, Bahreïn, Chili et Thaïlande), les demandeurs d'emploi sont tenus de rencontrer le responsable de leur dossier toutes les deux semaines ou une fois par mois.

Pour renforcer l'attachement des participants aux programmes d'activation, il peut aussi être nécessaire d'améliorer le contenu et le déroulement de ces programmes. Par exemple, l'étude de cas sur l'Uruguay semble indiquer que le fait de prolonger la participation jusqu'à ce que les chômeurs aient trouvé un emploi peut être un moyen d'accroître les effets bénéfiques de ces programmes; toutefois, dans le cas des travaux publics, la prolongation ne devrait pas être de durée illimitée, sinon les dispositifs pourraient se transformer en travaux permanents. Cela va dans le sens des données récentes, qui indiquent que l'efficacité des PAMT augmente lorsque l'intervention dure suffisamment longtemps pour qu'un soutien adéquat puisse être fourni. Par ailleurs, la formation est indispensable pour améliorer l'employabilité, et la grande majorité des études qui portent sur des programmes associant formation et soutien du revenu dans les économies émergentes et en développement (Colombie, Nicaragua et Sri Lanka, par exemple) ont effectivement relevé des effets positifs sur le marché du travail et le revenu. Pour que ces effets bénéfiques se matérialisent, la formation doit inclure des compétences adéquates et être suffisamment intensive, comme indiqué dans les études de cas sur Maurice et l'Uruguay.

- **Renforcer les liens entre l'aide au revenu et les mesures d'activation:** Les conclusions de nos deux études de cas indiquent que l'effet dissuasif vis-à-vis de la recherche d'emploi que pourrait engendrer l'aide au revenu

est plus que compensé lorsque le bénéficiaire participe également à un programme d'activation. Même si le niveau d'intégration des politiques individuelles peut varier, les dispositifs d'aide au revenu devraient toujours inclure des mesures d'activation pour encourager la participation au marché du travail. D'après des études antérieures (menées par exemple en Colombie et en Norvège), pour que les approches intégrées portent leurs fruits, il est fondamental à la fois de fournir une aide au revenu suffisamment généreuse et d'assurer un suivi des demandeurs d'emploi durant leur participation aux programmes d'activation. S'agissant de notre étude de cas sur l'Uruguay, l'analyse semble indiquer que le fait d'obliger les bénéficiaires d'un soutien du revenu qui sont aptes à l'emploi à participer au programme d'activation pourrait accroître l'efficacité. De son côté, l'étude de cas sur Maurice suggère qu'il pourrait être utile qu'une institution comme le service public de l'emploi du pays assure l'accompagnement des bénéficiaires tout au long de leur participation au programme et les aide à honorer leurs obligations avant le versement des droits. Évidemment, cette démarche globale de soutien et de suivi nécessite d'importantes ressources financières et une capacité organisationnelle élevée. Il est donc impératif de parvenir à un juste équilibre entre les différentes incitations: l'aide au revenu devrait être fournie durant toute la période de chômage, mais les bénéficiaires devraient être tenus de participer à des programmes qui améliorent leur employabilité, et les allocations devraient être progressivement réduites à mesure que les participants se rapprochent de l'emploi.

L'élaboration des politiques sur la base de données probantes est essentielle à la réussite des approches intégrées.

Dans un contexte où les gouvernements doivent rendre de plus en plus de comptes sur leurs décisions et où les ressources disponibles pour la mise en œuvre des politiques sont constamment analysées, il devient indispensable de fournir des preuves crédibles et transparentes indiquant si une intervention des pouvoirs publics produit les résultats escomptés. Il est fondamental de déterminer quelles sont les politiques les plus efficaces pour lever les obstacles au travail décent; pourtant, la plupart des études menées

jusqu'à présent ont porté principalement sur les économies avancées, tandis que les études visant les économies émergentes et en développement ne couvrent pas toute la gamme des combinaisons de politiques qui ont été testées par ces pays.

Il convient de suivre une méthodologie rigoureuse basée sur des données probantes pour déterminer quel type d'approche intégrée fonctionne le mieux et dans quelles circonstances particulières. Plus précisément, les acteurs des politiques publiques et les chercheurs devraient collaborer pour: a) collecter les données nécessaires à la conduite d'évaluations d'impact rigoureuses; b) inclure dans la conception des politiques des éléments facilitant la conduite ultérieure d'une évaluation d'impact (mise en place de groupes de comparaison, par exemple); c) réaliser les évaluations en gardant à l'esprit que les effets d'une approche intégrée dépendront des composantes exactes de l'ensemble de mesures, des groupes cibles et du moment où l'évaluation est menée; et d) prévoir dans la mise en œuvre de l'approche intégrée la possibilité d'ajuster les différentes politiques sur la base des résultats de l'évaluation.

La qualité des évaluations d'impact et des recommandations stratégiques consécutives dépend de la collaboration des gouvernements, des organismes publics, et des organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de compiler et diffuser les données pertinentes. Cela confirme une fois encore que toutes les parties prenantes doivent être pleinement impliquées à chaque étape de la conception et de la mise en œuvre des approches intégrées.

