



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Politiques actives du marché du travail**I. Introduction**

1. A sa session de mars 2003, le Conseil d'administration a entériné l'Agenda global pour l'emploi en tant que moyen de mettre en œuvre, dans le domaine de l'emploi, l'Agenda du travail décent. Il a demandé au Bureau de choisir, en vue d'une discussion détaillée, un des dix éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi. L'élément qui a été retenu pour cette session est l'élément n° 7¹, à savoir les politiques actives du marché du travail (PAMT). Le présent document fait suite à cette décision. Les politiques actives du marché du travail ont un rôle essentiel à jouer dans toute stratégie visant à combattre le chômage, le sous-emploi et la pauvreté.
2. Le présent document a pour objectif de permettre à la commission de discuter des orientations futures possibles des travaux du Bureau sur ces politiques. Des versions préliminaires du document ont été largement diffusées et ont fait l'objet de commentaires approfondis de la part de tous les mandants. Ces commentaires ont été pris en compte autant que possible dans la présente version. Même si un point de vue commun s'est dégagé à leur sujet, les politiques actives du marché du travail donnent lieu aussi à des controverses, qu'il s'agisse de leur définition, de leur efficacité ou de leur orientation future. Le présent document fait ressortir certaines des divergences qui existent en la matière et qui pourraient faire l'objet d'un débat au sein de la commission.
3. Le document dont la commission a été saisie en mars 2003 indique que les PAMT ont quatre grands objectifs: croissance de l'emploi, sécurité dans le changement, équité, réduction de la pauvreté. Ces quatre objectifs sont identiques à ceux énoncés dans de précédents documents, par exemple dans le document soumis à la commission en novembre 1993 qui citait comme principaux objectifs l'efficacité, l'équité, la croissance et la justice sociale². Tous ces documents montrent que le BIT est d'avis que les PAMT

¹ Document GB.286/ESP/1.

² Document GB.258/ESP/2/5.

doivent associer objectifs économiques et objectifs sociaux, ce qui est conforme aux vues des mandants tripartites et ce qui est aussi une des bases de l'Agenda du travail décent³.

4. Les PAMT, lorsqu'elles répondent à un besoin défini et sont conçues de manière à ne pas obliger à choisir entre objectifs sociaux et objectifs économiques, remplissent les critères de l'un des autres éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi, à savoir la «protection sociale en tant que facteur productif». Dans ce cas, elles légitiment l'intervention sociale du point de vue économique. En effet, les politiques du marché du travail, notamment les PAMT, peuvent être considérées comme les éléments de la protection sociale qui sont liés au travail.
5. Le document de mars 2003 indique que «la négociation collective est une institution essentielle à la réalisation des objectifs des politiques du marché du travail et de l'ajustement du marché du travail, tant au niveau de l'entreprise que plus haut»⁴. Il insiste notamment sur la souplesse de cet instrument pour l'ajustement des marchés du travail au changement ainsi que son rôle dans la politique salariale. Le document souligne également l'importance des PAMT dans le domaine des migrations et de la protection des travailleurs migrants.
6. Le présent document commence par définir les PAMT, puis examine le potentiel et l'étendue réelle de leur contribution aux quatre objectifs que sont la croissance de l'emploi, la sécurité dans le changement, l'équité et la réduction de la pauvreté. Il donne un bref aperçu de l'utilisation de ces politiques dans le monde (dépenses et taux de participation), puis aborde différents sujets: évaluations des politiques du marché du travail, évolutions récentes des PAMT, importance des PAMT pour le travail décent. Le document se termine par des suggestions concernant les travaux que le Bureau pourrait à l'avenir consacrer aux PAMT.

II. Contexte, fonctions et définition des politiques actives du marché du travail

7. Il y a pénurie d'emplois décents et les PAMT sont un outil qui permet de combattre cette pénurie, à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif, en agissant contre le chômage et le sous-emploi. Toutefois, elles sont confrontées à de nouveaux défis, dont l'un des plus importants est d'ordre démographique. Dans la plus grande partie de l'Europe ainsi qu'au Japon et en Chine, la population active vieillit et rétrécit tandis que, dans d'autres parties du monde, le défi est d'intégrer un nombre croissant de jeunes. Un autre problème est celui de l'augmentation du nombre d'emplois flexibles et donc de la diversification des types de contrat sur le marché du travail. Par ailleurs, la gestion des changements engendrés notamment par la libéralisation de l'économie et par le progrès technique exige des politiques qui visent à la fois à sauvegarder l'emploi des travailleurs dans les lieux de travail productifs et à remplacer les emplois improductifs par des emplois productifs.

³ Plusieurs normes de l'OIT confirment ce double objectif, par exemple la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980.

⁴ Document GB.286/ESP/1, paragr. 34.

8. Le changement est indissociable du développement économique. Comme le changement est permanent, il faudrait pouvoir compter en permanence sur des politiques qui garantissent que ce changement n'entraîne pas une aggravation du chômage et de la pauvreté, ni une dégradation de l'économie, et qui stimulent le développement. Les PAMT (et les politiques du marché du travail en général) ne devraient pas uniquement viser à limiter les effets négatifs du changement sur le marché du travail mais aussi à tirer parti de ce changement pour le développement. Ces politiques sont liées aux autres dimensions de l'Agenda global pour l'emploi, en particulier celles qui déterminent l'environnement de l'activité économique et du marché du travail – par exemple, politiques macro-économiques favorables à l'emploi, commerce et investissement, évolution technologique. Ces politiques sont aussi étroitement liées à d'autres éléments qui ont un effet sur le marché du travail, par exemple la promotion du travail décent par le développement de l'esprit d'entreprise, le renforcement des connaissances et des qualifications ainsi que la protection sociale.

Comment définir les politiques du marché du travail, les politiques actives du marché du travail et les politiques de l'emploi?

9. Les politiques du marché du travail, dont l'objet est d'apparier l'offre et la demande de main-d'œuvre, peuvent prendre différentes formes: action visant directement à aider les travailleurs à trouver un emploi et les employeurs à recruter (services de l'emploi, publics ou privés, aide à la recherche d'un emploi, prospection et enregistrement des offres d'emploi, établissement de profils, informations sur le marché du travail); renforcement des compétences et aptitudes des travailleurs (par exemple, formation et recyclage); réduction de l'offre de main-d'œuvre (par exemple, retraite anticipée, appui à l'éducation); création d'emplois (travaux publics, création d'entreprises, emploi indépendant); modification de la structure de l'emploi au profit des groupes défavorisés (par exemple, subventions pour l'emploi de groupes cibles).
10. Les politiques du marché du travail ont aussi des fonctions subsidiaires importantes qui ont un effet positif sur l'intégration sociale et sur l'économie: garantie d'un revenu de remplacement durant la période, parfois longue, de recherche d'un emploi⁵ afin d'éviter que le chômage débouche sur la pauvreté; maintien et renforcement de l'employabilité; construction et entretien d'infrastructures; création de nouvelles entreprises. Les politiques passives et actives du marché du travail occupent une place à part entière dans le budget de l'Etat et même une place très importante dans certains pays. Elles font partie du système de protection sociale en couvrant les risques du marché du travail de la même manière que les autres composantes de la protection sociale couvrent des risques tels que la maladie, l'invalidité ou la vieillesse. Toutefois, elles ont aussi une fonction économique bien déterminée.
11. Il faut entendre par politiques du marché du travail et politiques actives du marché du travail les politiques qui assurent un revenu de remplacement et une aide à l'insertion sur le marché du travail à tous ceux qui cherchent un emploi, à savoir principalement les chômeurs mais aussi les personnes sous-employées, voire les personnes occupant un emploi qui souhaitent trouver un meilleur travail. Les politiques passives visent à garantir un revenu de remplacement durant les périodes de chômage ou de recherche d'un emploi; les politiques actives visent essentiellement à faciliter l'intégration sur le marché du travail. Pour simplifier, on peut donc dire que les politiques passives correspondent aux transferts sociaux qui ne sont pas subordonnés à la participation à des programmes de formation ou

⁵ Entre le début du chômage et le recrutement.

de travaux, même si elles incluent d'ordinaire des dispositions qui imposent de chercher un travail, dispositions qui sont de plus en plus appliquées et qui représentent un élément actif dans les politiques passives. A l'inverse, les politiques actives prévoient des aides qui sont subordonnées à la participation à des programmes propres à promouvoir l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail. L'assurance chômage, les aides aux chômeurs et la retraite anticipée relèvent des programmes passifs. Les mesures actives sont notamment la formation pour l'insertion sur le marché du travail, la création d'emplois dans le cadre de programmes de travaux publics ou d'utilité collective, les programmes visant à favoriser la création d'entreprises, les subventions à l'embauche. Les politiques actives s'adressent d'ordinaire à des groupes spécifiques qui ont des difficultés particulières à s'insérer sur le marché du travail: jeunes, personnes âgées, femmes, personnes handicapées. Elles sont en partie une réponse à la critique selon laquelle les politiques de simple remplacement du revenu risquent de favoriser le chômage de longue durée.

Relation entre les PAMT, la politique salariale et la négociation collective

12. Comme il est indiqué dans le document de mars 2003 sur l'Agenda global pour l'emploi et comme l'ont réaffirmé les membres travailleurs dans les premiers projets du document, il existe un lien étroit entre les PAMT, la politique salariale et la négociation collective, et une définition élargie des politiques de l'emploi devrait inclure ces politiques ainsi que d'autres mesures ayant un effet sur la quantité et la qualité de l'emploi⁶. Par exemple, un élément important dans la conception des politiques passives et actives du marché du travail est le niveau du revenu de remplacement par rapport aux taux de salaire en vigueur sur le marché. Les politiques du marché du travail établissent un plancher salarial et sont donc étroitement liées à la législation sur le salaire minimum. L'existence de ce plancher décourage-t-elle la recherche d'un emploi au point d'enfermer les chômeurs dans un piège? La question demeure controversée mais les recherches ont montré que c'est plus la durée du chômage que le niveau du revenu de remplacement qui joue un rôle dans ce domaine. Lorsque le choix existe entre aide passive et aide active, il peut être nécessaire que cette dernière s'accompagne d'une indemnité plus importante afin de favoriser la participation aux programmes actifs. C'est l'objet des politiques dites d'activation (voir plus loin). Le niveau de l'indemnité assurée aux participants des programmes renvoie à une question controversée dans la théorie économique, à savoir comment le prix du travail détermine l'emploi. La formation des salaires et la politique salariale sont également au cœur des relations professionnelles entre les partenaires sociaux et l'Etat.
13. Dans un contexte plus large, les politiques salariales et la négociation collective ont donc un lien avec les PAMT, sans leur être identiques. En particulier, la relation entre salaires et emploi est importante et les salaires peuvent être fixés par des institutions dans lesquelles la négociation collective joue un rôle majeur. La négociation collective ne s'étend qu'à une petite partie, de plus en plus limitée, de l'économie des Etats-Unis mais occupe une grande place dans beaucoup de pays européens. De plus en plus, elle se situe au niveau de l'entreprise mais des négociations continuent cependant à avoir lieu à des niveaux plus élevés. La relation entre les salaires et l'emploi a fait l'objet de bien des controverses entre les partenaires sociaux et c'est un vieux débat parmi les économistes. Cela tient en partie

⁶ Par exemple, les politiques qui aident les mères de famille à concilier activité professionnelle et responsabilités familiales, les systèmes de quotas pour l'emploi des handicapés, les politiques fiscales ou encore les politiques budgétaires expansionnistes. Dans la littérature, ces politiques sont généralement désignées comme des politiques de l'emploi, à la différence des politiques actives du marché du travail. D'une certaine manière, toutes les politiques qui ont un impact sur l'emploi peuvent être désignées comme des politiques de l'emploi.

aux fonctions microéconomiques et macroéconomiques des salaires: pour un employeur, les salaires et les hausses salariales ainsi que les coûts non salariaux (charges sociales) représentent un coût qui est censé être en relation inverse avec l'emploi, notamment dans les secteurs les plus exposés à la concurrence par les prix. Pour les travailleurs, les salaires sont un revenu, qui détermine en grande partie la qualité de l'emploi ainsi que leur capacité de consommation et d'épargne. Pour l'économie, les salaires ont un effet sur la consommation et donc sur la croissance économique et l'emploi. La productivité doit aussi être prise en compte étant donné que l'on constate que les pays à hauts salaires ont en général aussi une forte productivité, d'où un coût relativement bas par unité produite, de sorte que, malgré des coûts de main-d'œuvre plus élevés, ils restent compétitifs à l'exportation.

14. Les points de vue des économistes sur la relation entre les salaires et l'emploi donnent lieu à bien des controverses. Le salaire minimum en fournit une bonne illustration. Il est difficile de résumer le débat mais il semble que, sous réserve d'être fixés à un niveau approprié par rapport au salaire moyen, les salaires minima ne nuisent pas à l'emploi et ont un effet positif sur la pauvreté. Néanmoins, il existe la crainte que l'emploi de certains groupes sur le marché du travail et dans des segments à bas salaires de l'économie pâtisse des salaires minima si ceux-ci sont fixés à un niveau trop élevé⁷.
15. Le débat actuel sur les salaires porte moins sur leur niveau global⁸ que sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux qui entraînent une grosse différence entre salaires bruts et salaires nets dans certains pays. Dans ce cas, le coût pour les employeurs est élevé alors que le salaire effectivement perçu par les travailleurs, après déduction des charges, est relativement faible. Cela n'incite ni les travailleurs à chercher un emploi ni les employeurs à recruter. Toutefois, il ne faut pas oublier que les prélèvements sur les salaires servent d'ordinaire à financer la protection sociale (qui inclut les politiques actives du marché du travail). Parmi les solutions à ces problèmes complexes, il y a celle consistant à passer des prélèvements sur les salaires à des formes moins directes de prélèvement (fiscalisation des cotisations sociales) afin qu'une plus grande partie de la protection sociale soit financée par le budget de l'Etat. Cela devrait contribuer à la création d'emplois.
16. Le dialogue social est l'un des instruments qui peuvent être utilisés pour réguler le niveau des salaires d'une manière qui tienne compte de ces questions complexes tout en favorisant l'emploi. L'Union européenne s'attache à promouvoir le dialogue social dans ce domaine. Certains pays européens où l'emploi se porte bien utilisent le dialogue social et la négociation collective pour régler ces problèmes interdépendants. Dans certains cas, les syndicats ont accepté d'assumer des responsabilités macroéconomiques en modérant leurs revendications salariales – en échange d'allègements fiscaux ou d'un renforcement des

⁷ Card et Krueger ont constaté que l'emploi a augmenté dans le secteur de la restauration rapide dans le New Jersey à la suite d'un relèvement du salaire minimum. Voir D. Card et A.B. Krueger: *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage* (Princeton, Princeton University Press, 1995). Saget, dans son analyse de 30 pays en développement, n'observe aucun impact significatif des salaires minima sur l'emploi. Voir C. Saget: «Lutte contre la pauvreté et emploi dans les pays en développement: de l'utilité d'un salaire minimum», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 140, n° 3, 2001, pp. 287-322. L'OCDE constate que, globalement, les salaires minima ont très peu d'effets négatifs sur l'emploi dans les neuf pays membres considérés mais qu'ils ont un impact important sur l'emploi des jeunes. Voir OCDE: *Perspectives de l'emploi. Edition 1998* (Paris, 1998).

⁸ Un alignement sur les concurrents à bas salaires est généralement exclu en raison des grosses différences de salaires et de prix entre les économies à haut salaires et les économies à bas salaires.

politiques du marché du travail –, ce qui a aidé au redémarrage d'économies et de marchés du travail mal en point.

17. Une autre controverse concerne les effets de la négociation collective et de la législation du travail sur l'emploi et sur le fonctionnement des marchés du travail. Les débats auxquels donne lieu la réglementation qui protège l'emploi en sont un bon exemple. En théorie, les positions vont d'une réglementation rigoureuse à une déréglementation totale mais, dans la pratique, les débats portent sur le niveau et la forme de la réglementation et non sur la question de savoir s'il faut ou non une réglementation. Il y a aussi un débat sur le coût de la protection contre le licenciement, pour les employeurs et pour l'emploi⁹.
18. Les politiques du marché du travail servent souvent à compenser les effets de la protection de l'emploi dans un pays. Par exemple, certains pays, où la législation qui protège l'emploi est particulièrement stricte, recourent beaucoup aux politiques du marché du travail pour accompagner les restructurations d'entreprises. Ce qui est interdit d'un côté par la protection contre les licenciements est permis de l'autre par les politiques du marché du travail. Ainsi, les programmes de retraite anticipée favorisent le départ des travailleurs âgés, bien que ces travailleurs constituent l'une des catégories les plus protégées dans beaucoup de pays, de sorte que c'est sur eux que pèse la plus grande partie des compressions d'effectifs. Cette formule est généralement approuvée par les partenaires sociaux mais, à l'avenir, il sera de plus en plus difficile d'amortir ainsi les répercussions sociales des réductions massives d'effectifs en raison du poids financier que cela fait peser sur les régimes de retraite, d'où la nécessité d'un traitement plus actif des compressions d'effectifs.
19. Dans ces conditions, les choix à faire entre la réglementation qui protège l'emploi et les politiques passives et actives du marché du travail sont de plus en plus un sujet de négociation entre les partenaires sociaux. Cela vaut également pour la politique salariale et la politique du marché du travail. Par exemple, en échange des concessions salariales consenties par les syndicats lors de récentes négociations au Danemark et en Irlande, la protection des travailleurs contre les licenciements a été renforcée. Les résultats des débats et des négociations et leurs effets sur les réformes de la législation du travail et sur la réglementation de la négociation collective sont de la plus haute importance pour l'emploi et le marché du travail.
20. Les partenaires sociaux sont associés de bien des manières à la conception et à la mise en œuvre des politiques du marché du travail. Ils sont souvent représentés dans les conseils des agences pour l'emploi ou dans les conseils locaux de l'emploi et de la formation et, parfois, ce sont eux qui les gèrent. Les évolutions ont été contrastées dans ce domaine: dans certains pays, le rôle des partenaires sociaux a diminué à la suite d'une évaluation critique tandis que, dans d'autres, il s'est accru.
21. La politique salariale et la réglementation du marché du travail sont deux choses distinctes mais liées dans le cadre des politiques actives de l'emploi. De ce fait, les deux ont une grande importance pour le dialogue entre les partenaires sociaux en général et pour la négociation collective en particulier. Les différents départements et unités du Bureau ont consacré d'importants travaux à ces questions et il serait utile de réunir ces informations et

⁹ L'OCDE constate que la législation qui protège l'emploi n'a pas d'impact important sur le taux de chômage, à l'inverse de ce que pensaient certains économistes, mais qu'elle a un certain impact sur la structure du chômage: on observe notamment que le pourcentage de chômeurs de longue durée est en général plus élevé dans les pays où la protection contre les licenciements est rigoureuse. Voir OCDE: *Perspectives de l'emploi. Edition 1999* (Paris, 1999).

les résolutions adoptées sur ces sujets afin de déterminer si l'OIT et ses mandants ont une position cohérente dans ce domaine.

III. Contribution des PAMT à la réalisation des quatre objectifs visés: création d'emplois, sécurité dans le changement, équité, réduction de la pauvreté

22. Le document soumis à la commission en mars 2003 indique que la création d'emplois, la sécurité dans le changement, l'équité et la réduction de la pauvreté sont les quatre grands objectifs des PAMT. Les PAMT favorisent la création d'emplois à la fois directement (par exemple, travaux publics, création d'entreprises, subventions à l'embauche) et indirectement en améliorant l'employabilité par la formation et en offrant des services qui fournissent des informations sur le marché du travail et facilitent le rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Il faut aussi tenir compte de leurs effets macroéconomiques indirects – soutien à la consommation en période de ralentissement économique – et des retombées positives des infrastructures mises en place grâce à des programmes de travaux publics. La négociation collective, vu son rôle dans la fixation des salaires, peut contribuer à la réalisation des quatre objectifs dans la mesure où le niveau des salaires et leur distribution ont un effet sur le volume et la qualité de l'emploi, sur l'équité et sur la pauvreté. Par exemple, le niveau du salaire antérieur sert de référence pour le revenu de remplacement versé à la suite d'un licenciement et a donc une influence sur le niveau de vie durant les périodes de transition.
23. Notre époque étant marquée par l'ouverture aux échanges et à l'investissement, par un progrès technique continu et par la privatisation des entreprises d'Etat, il est inévitable que le marché du travail change. Dans bien des cas, ce changement se traduit non seulement par un redéploiement interne de la main-d'œuvre, mais aussi par des licenciements. L'Etat doit trouver des moyens d'y faire face. Les PAMT sont un bon instrument sur ce plan: elles permettent de traiter les effets négatifs du changement structurel et de l'insuffisance de la demande de main-d'œuvre en garantissant la **sécurité dans le changement**. Cela dit, elles ne sauraient se substituer aux politiques macroéconomiques qui favorisent la croissance économique et la création d'emplois¹⁰. En l'absence d'un environnement macroéconomique favorable à une augmentation de l'investissement, de la croissance et de l'emploi, les PAMT ne peuvent assurer qu'une aide temporaire à ceux qui sont victimes des changements structurels et des évolutions cycliques. Les politiques actives doivent contribuer au redéploiement des travailleurs en surnombre en leur offrant un revenu de remplacement durant la période de transition. De cette manière, elles contribueront non seulement à la sécurité dans le changement mais aussi à l'emploi, à la productivité et à la croissance économique, du moins à long terme. Plusieurs unités du Bureau ont déjà travaillé sur ces questions et ont donné aux mandants des orientations au sujet des mesures

¹⁰ La sécurité des travailleurs est aussi conditionnée par la croissance économique. Toutes choses égales par ailleurs, le dynamisme de la croissance et de la création d'emplois renforce le sentiment de sécurité des individus: la sécurité est maximale en période d'expansion et lorsque des politiques du marché du travail, y compris des PAMT, sont mises en œuvre. Voir P. Auer et S. Cazes (directeurs de publications): *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Genève, BIT, 2003).

actives pouvant être adoptées pour faire face aux compressions d'effectifs (par exemple restructuration socialement responsable, approche communautaire, etc.)¹¹.

24. Les PAMT contribuent aussi à l'**équité**. Il est relativement simple d'assurer la participation de certains groupes cibles à des programmes actifs afin d'aider les personnes défavorisées. Les PAMT devraient s'attacher à améliorer le sort des personnes qui, d'ordinaire, sont les dernières à être embauchées, voire qui ne sont pas embauchées du tout. Cela suppose de combattre les discriminations dont font l'objet les travailleurs âgés, les jeunes, les personnes handicapées, les migrants ou encore les minorités ethniques. Cela suppose aussi de lutter contre la discrimination dont les femmes sont victimes¹².
25. Les PAMT s'efforcent de faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active. Le Réseau pour l'emploi des jeunes, initiative commune de l'ONU, de la Banque mondiale et du BIT, a un rôle important à jouer dans ce domaine. Il faut éviter que les jeunes soient confrontés dès le départ à une longue période de chômage et il faut qu'ils aient accès à des emplois de bonne qualité. Il faudrait leur offrir une formation ou des options liées au travail en l'absence d'un emploi en bonne et due forme. Il est particulièrement important de redoubler d'efforts dans le domaine de la formation professionnelle, laquelle a été en grande partie négligée au cours des vingt dernières années, notamment en Afrique. L'insertion des jeunes sur le marché du travail est essentielle pour une bonne gestion de l'évolution démographique et contribue donc aussi à la sécurité dans le changement. Cet objectif est en grande partie commun aux partenaires sociaux comme le montre la proposition conjointe de la CISL (Confédération internationale des syndicats libres) et de l'OIE (Organisation internationale des employeurs) concernant les plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes. Certains craignent que les efforts faits en faveur des jeunes ne soient préjudiciables aux travailleurs âgés (et vice versa) mais, en fait, les données sur le taux d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes dans les pays industrialisés montrent que, dans les pays où le taux d'emploi des travailleurs âgés est élevé, le taux d'emploi des jeunes est généralement élevé lui aussi, ce qui donne à penser qu'il y a complémentarité et non pas antagonisme.
26. Sur un plan plus général, les PAMT peuvent contribuer à l'équité durant les vagues de changement structurel et de récession en maintenant le revenu à un niveau qui évite une forte augmentation de la dispersion des salaires. Cela s'applique aussi aux politiques passives, par exemple les allocations de chômage, et a un effet sur la réduction de la pauvreté.
27. Les PAMT, même au sens étroit, contribuent à la **réduction de la pauvreté** par les mesures qui assurent un travail, une formation et un revenu. L'idée que le travail décent est la meilleure assurance contre la pauvreté¹³ est aussi au centre des PAMT. En l'absence d'emplois en bonne et due forme mais aussi en appuyant la création d'emplois, les PAMT peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté. Par exemple, le revenu tiré de la participation à des programmes actifs (travail ou formation) est important pour des

¹¹ Voir, par exemple, G.B. Hansen: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* (Genève, BIT, 2002), programme focal SKILLS, et P. Auer: *Labour market policies for socially responsible workforce adjustment* (Genève, BIT, 2001), Employment paper 2001/14.

¹² Au sujet de la discrimination au travail, voir BIT: *L'heure de l'égalité au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003.

¹³ Voir BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2003.

personnes qui seraient autrement au chômage, du fait notamment de l'effet d'insertion sociale du travail décent. Dans le cas du monde développé et des pays en transition, on peut démontrer que ces transferts liés à un travail ou à une formation sont une meilleure solution, sous l'angle du coût d'opportunité des dépenses publiques, que les seules allocations de chômage. Dans les pays en développement, les PAMT pourraient viser, non pas les chômeurs proprement dits, mais plutôt les travailleurs pauvres du secteur informel. Encore faudrait-il mieux connaître le comportement du marché du travail dans le cas des travailleurs pauvres, ainsi que la façon dont les PAMT peuvent contribuer à la formalisation des emplois qu'ils occupent et accroître leur productivité et leur sécurité.

28. Il y a donc en principe bien des raisons de recourir aux PAMT pour atteindre les quatre objectifs: création d'emplois, sécurité dans le changement, équité, réduction de la pauvreté. L'utilisation qui en est faite dans le monde en est la preuve. Par leurs effets dans ces quatre domaines, les PAMT contribuent à la qualité du travail. Toutefois, leur utilisation varie selon les pays. La section qui suit contient des informations sur les différences observées dans le monde en ce qui concerne les dépenses consacrées aux PAMT et la participation aux programmes actifs.

IV. Différences dans l'utilisation des PAMT: pays développés, pays en développement et pays en transition

29. Le cadre dans lequel s'inscrivent les PAMT a été mis au point essentiellement, mais non exclusivement, dans les pays industrialisés et c'est dans ces pays que la plupart des recherches et évaluations ont eu lieu. Dans cette partie du monde, les pays les plus ouverts à la mondialisation semblent aussi être ceux qui ont le réseau le plus dense d'institutions du marché du travail qui protègent leurs travailleurs contre les effets négatifs de la mondialisation¹⁴. Les programmes actifs ont été adaptés et appliqués à d'autres parties du monde. Par exemple, les pays dits en transition ont eu beaucoup recours aux PAMT lors du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché¹⁵. Les pays en développement ont eux aussi de plus en plus recours aux PAMT pour atténuer les effets négatifs des crises économiques sur le marché du travail, comme le montre le cas de l'Asie de l'Est, ainsi que pour assurer une certaine sécurité aux travailleurs qui sont victimes des changements structurels¹⁶. Il est clair que la situation de la plupart des pays en développement diffère énormément de celle des pays de l'OCDE: dans les pays en développement, la solution du problème de l'emploi réside dans un développement économique soutenu, comme le souligne l'Agenda global pour l'emploi. Il est difficile de donner une image exacte des programmes très divers mis en œuvre dans le monde, faute essentiellement de données pour beaucoup de pays en développement. Toutefois, quelques informations comparatives sur les dépenses consacrées aux politiques actives et passives du marché du travail sont présentées ci-après.

¹⁴ Voir J. Agell: «On the benefits from rigid labour market: Norms, market failures and social insurance», *The Economic Journal* (Oxford), vol. 109 (453), 1999.

¹⁵ Pour une étude détaillée de l'utilisation des PAMT par les pays en transition, voir A. Nesporova: *Employment and labour market policies in transition economies* (Genève, BIT, 1999).

¹⁶ Pour une excellente description de l'utilisation des PAMT en Asie de l'Est, voir Betcherman et coll.: «Active labour market policies: Issues for East Asia» dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Betcherman et R. Islam: *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons* (Genève, BIT, et Washington, DC, Banque mondiale, 2001).

- 30.** Dans les **pays de l'OCDE** et notamment dans les quinze pays membres de l'UE, les PAMT font partie intégrante de la politique économique et sociale. L'évolution des dépenses consacrées aux politiques du marché du travail est anticyclique. Cela tient principalement au fait que le coût des politiques passives, notamment les allocations de chômage, augmente en période de ralentissement de l'activité économique. Les dépenses relatives aux PAMT sont généralement plus stables tout au long du cycle. Par exemple, en 1993, au début de la reprise, les politiques du marché du travail absorbaient environ 3,8 pour cent du PIB de l'UE, dont environ le tiers (1,2 pour cent du PIB) pour les PAMT. En 1999, six ans plus tard, elles ne représentaient plus que 2,8 pour cent du PIB, soit une baisse d'un point de pourcentage, mais le niveau des dépenses consacrées aux PAMT était plus ou moins inchangé. Cette relative stabilité est également due à la politique d'activation: l'UE a décidé de privilégier les politiques actives au détriment des politiques passives, conformément à la Stratégie européenne pour l'emploi de la Commission européenne. Les chiffres de l'OCDE pour 2001¹⁷ montrent que les choses n'ont guère changé sur ce plan. Les données indiquent que, si on les compare à celles des pays de l'UE, les dépenses publiques consacrées aux PAMT aux Etats-Unis, au Japon, en Australie et en Nouvelle-Zélande sont relativement faibles, ce qui montre que les politiques du marché du travail pratiquées par les membres européens de l'OCDE et par les membres non européens sont différentes¹⁸.
- 31.** Par rapport aux pays de l'UE, les **pays en transition** font relativement peu de place aux PAMT: la moyenne non pondérée de neuf pays en transition¹⁹ indique que les dépenses consacrées par ces pays aux PAMT en 1998 ont représenté 0,3 pour cent de leur PIB²⁰, soit à peine le quart de la moyenne de l'UE la même année (1,1 pour cent). En **Amérique latine**, la moyenne non pondérée des dépenses publiques (programmes de formation et d'emploi uniquement) consacrées aux PAMT dans sept pays²¹ représentait 0,4 pour cent du PIB en 1997²², soit un peu plus que les pays en transition, mais beaucoup de ces programmes visent la formation des jeunes et l'apprentissage qui, dans les pays en transition, relèvent du budget de l'éducation.
- 32.** Des mesures actives ont aussi été adoptées dans certains pays de l'**Asie de l'Est** après la crise qui les a frappés mais les dépenses publiques qu'ils consacrent aux PAMT sont bien faibles par rapport à la moyenne de l'UE. La République de Corée, par exemple, indique

¹⁷ OCDE: *Perspectives de l'emploi. Edition 2002*, annexe statistique.

¹⁸ Cela ne signifie toutefois pas que les politiques du marché du travail pratiquées en Europe sont, en règle générale, plus modernes ou donnent de meilleurs résultats que celles de l'Amérique du Nord, du Japon ou de l'Australie. De fait, il y a aussi des programmes bien développés dans certains pays de ces régions. Voir, par exemple, OCDE: *Des politiques du marché du travail novatrices: la méthode australienne* (Paris, 2001) ou: *Le service public de l'emploi aux Etats-Unis* (Paris, 1999).

¹⁹ Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, République tchèque et Ukraine.

²⁰ Chiffre calculé à partir de C. O'Leary, A. Nesporova et A. Samorodov: *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Genève, BIT, 2001), p. 43.

²¹ Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Jamaïque, Mexique et Pérou.

²² Chiffre calculé à partir de G. Márquez: *Unemployment insurance and emergency employment programs in Latin America and the Caribbean: An overview* (Banque interaméricaine de développement, 1999), document soumis à Conférence sur la protection sociale et la pauvreté, pp. 8-11.

avoir consacré aux PAMT 0,3 pour cent de son PIB en 2001²³. En **Afrique**, les politiques actives sont un instrument d'usage courant si l'on en croit de récentes études du BIT²⁴. Certains pays tels que l'Algérie et la Tunisie indiquent consacrer plus de 1 pour cent de leur PIB aux PAMT mais il n'existe aucune donnée sur les dépenses totales au niveau de la région.

33. Les PAMT sont utilisées dans toutes les parties du monde mais leur rôle n'est parfois que marginal. Le niveau des dépenses dénote l'importance plus ou moins grande que l'Etat accorde à ces politiques, mais il est capital de déterminer ce qui est fait de cet argent. On observe des différences marquées entre pays si l'on examine à la fois les dépenses et les taux de participation²⁵. Par exemple, selon les données de l'OCDE pour 2001²⁶, la République de Corée fait apparemment mieux que le Danemark. Elle ne consacre que 0,3 pour cent de son PIB aux programmes actifs mais 13,1 pour cent de la population active y participe, tandis qu'au Danemark les chiffres sont de 1,6 pour cent du PIB et de 21,1 pour cent de la population active. Si on extrapole, on constate que la République de Corée pourrait répondre aux besoins de plus de 40 pour cent de sa population active en consacrant aux PAMT 1 pour cent de son PIB alors que le Danemark, pour obtenir le même résultat, devrait dépenser trois fois plus.
34. Toutefois, ces données brutes sur les dépenses et sur les taux de participation n'ont guère de sens. Il faut les corriger en fonction, par exemple, de la durée des programmes (dans certains pays, le nombre de participants est grand mais la durée des programmes est courte tandis que l'inverse est vrai dans d'autres pays), des caractéristiques des participants (par exemple, peu qualifiés ou très qualifiés) et de la qualité des programmes (niveau du salaire versé aux participants, équipement, localisation de la formation, type de programme de travaux publics, etc.). Les différences de structure des PAMT jouent ici un rôle. On peut montrer que, dans le monde développé, les programmes portent désormais moins sur la demande (par exemple travaux d'utilité collective) et plus sur l'offre (par exemple formation): cela explique en partie pourquoi le nombre de participants peut augmenter pour un même niveau de dépenses.
35. Il est également intéressant d'évaluer combien d'argent un pays consacre aux PAMT pour 1 pour cent de ses chômeurs, ce qui permet plus ou moins de déterminer la population qui a accès aux politiques du marché du travail. En Europe, ce sont les Pays-Bas, et de loin, qui consacrent le plus d'argent aux chômeurs. Le Danemark arrive en deuxième position. Parmi les pays examinés, c'est dans les pays en transition, notamment dans la Fédération de Russie, en Estonie et en Ukraine, que les dépenses publiques par chômeur sont les plus faibles.

²³ OCDE 2002, *op. cit.*

²⁴ Voir, par exemple, S. Devereux: *From workfare to fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation* (Genève, BIT, 2002), Département du redressement et de la reconstruction, document de travail n° 5 de la série Issues in Employment and Poverty; ou G. Kayenze, G.C.Z. Mhone et T. Sparreboom: *Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa* (Genève, BIT, 2001), Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Afrique australe (BIT/SAMAT), document n° 14.

²⁵ Personnes participant aux programmes du marché du travail, en pourcentage de la population active.

²⁶ OCDE 2002, *op. cit.*

36. Généralement, les études réalisées dans certains pays montrent que les PAMT ont un effet positif sur le chômage. En France, par exemple, on estime que les emplois non marchands aidés ont eu beaucoup d'impact sur le chômage et ont évité de nouveaux épisodes de chômage au taux de 60 à 70 pour cent en moyenne par emploi subventionné²⁷. En Allemagne, les PAMT ont joué un grand rôle dans la réduction du chômage déclaré, notamment durant la réunification. De même, elles ont réduit le taux de chômage au Chili d'environ 1,5 point de pourcentage en 2001. En outre, une analyse des coûts d'opportunité montre que les PAMT, pour ce qui concerne les chômeurs, ont un coût net relativement bas pour le budget de l'Etat car elles préviennent la montée du chômage.
37. Toutefois, ces indicateurs ne fournissent guère d'informations sur le sort des participants aux PAMT. Parviennent-ils à trouver une place sur le marché du travail? Leur emploi est-il durable ou décent? Risquent-ils de retomber dans le chômage? La réponse à ces questions exige des études d'évaluation très approfondies. C'est seulement sur la base de ces études que l'on pourra véritablement apprécier les effets des programmes actifs, pour les participants et pour l'économie.

V. Evaluation des PAMT

38. Les évaluations des politiques du marché du travail ont montré que les mesures actives ne sont pas toutes efficaces pour ce qui est d'atteindre les groupes cibles ou d'accroître les chances des bénéficiaires de trouver un emploi et qu'elles ne sont pas toutes non plus le moyen le plus rentable d'atteindre les objectifs visés. Ces évaluations, d'abord relativement simples, sont devenues un instrument très complexe à la disposition des décideurs. Les techniques les plus perfectionnées utilisent des groupes témoins soigneusement choisis et permettent de comparer l'efficacité de différents programmes au regard d'un objectif commun. Pour simplifier, on peut dire que ces évaluations²⁸ montrent que ces programmes ont d'ordinaire des effets limités mais positifs sur l'emploi et les salaires, mais pas dans tous les cas. Ce résultat est dû à plusieurs effets pervers: perte due au fait que, dans certains cas, le même résultat aurait été obtenu en l'absence d'un programme particulier; substitution (les personnes subventionnées risquent d'évincer les personnes qui ne le sont pas); déplacement (les activités subventionnées risquent d'évincer d'autres activités économiques); écrémage (seuls les plus employables des chômeurs accèdent à un emploi).
39. Toutefois, ces études ne mesurent d'ordinaire que les effets économiques des PAMT, alors que celles-ci ont aussi à l'évidence des effets sociaux. Même cette mesure des effets économiques semble être trop étroite: en général, on n'évalue que les effets sur l'emploi (les participants ont-ils trouvé leur place sur le marché du travail?) et sur les salaires (les salaires des participants ont-ils augmenté?). Pour évaluer la valeur nette d'un programme, il faut aussi tenir compte des effets multiplicateurs positifs des dépenses qui lui sont consacrées ou ses effets endogènes sur la croissance.
40. Les effets des PAMT ne se limitent pas à ceux qui sont mentionnés plus haut. Il y a aussi des arguments généraux qui plaident en faveur de ces politiques, notamment sous l'angle

²⁷ DARES: *40 ans de politique de l'emploi* (Paris, La Documentation française, 1996).

²⁸ Voir, par exemple, Betcherman et Islam, *op. cit.*, ou Meager et C. Evans: *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed* (Genève, BIT, 1998), document n° 16 sur l'emploi et la formation, pp. 29-57.

du travail décent. Un document récent du BIT, qui n'a pas encore été publié²⁹, montre qu'il existe une corrélation positive entre les PAMT et le sentiment de sécurité de l'emploi ainsi qu'avec la qualité de l'emploi, ce qui donne à penser que ces politiques ont un impact positif sur le travail décent et incitent les travailleurs à chercher un meilleur travail³⁰ en offrant un filet de sécurité en cas de perte d'emploi. En outre, un sentiment de sécurité de l'emploi a des effets bénéfiques sur la situation macroéconomique par le biais de la consommation³¹. Globalement, une étude récente du BIT montre que, dans les économies en transition, les PAMT ont un impact positif sur le taux d'activité, l'emploi, le chômage, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée³².

- 41.** Ces évaluations ne rendent pas encore totalement compte des multiples aspects des PAMT mais on peut en tirer un certain nombre d'enseignements qui pourraient permettre d'améliorer leur conception. En général, les mesures soigneusement ciblées donnent de meilleurs résultats que les mesures qui s'appliquent à tout le monde ou à des groupes très vastes. Pour ce qui est de la réinsertion sur le marché du travail, les programmes qui sont proches de la réalité (situation de travail réel) sont plus efficaces que ceux qui sont éloignés des activités du marché. En conséquence, même si la plupart des programmes sont financés et souvent aussi administrés par les pouvoirs publics, il y a lieu de prévoir une interaction entre le public et le privé. Cela est particulièrement vrai pour la formation mais s'applique aussi aux programmes de travaux publics qui ne doivent pas être simplement des programmes qui créent du travail: ils doivent aussi contribuer à une réelle valeur ajoutée. A cette fin, on peut notamment intégrer les programmes de travaux publics dans des stratégies d'investissement à fort coefficient de travail³³ et faire une place à la formation dans ces programmes car cela accroît la probabilité que les participants accèdent à un emploi à la fin du programme.
- 42.** Des évaluations ont aussi été consacrées à l'exécution et à l'administration des programmes. Il semble, pour résumer, que la décentralisation est plus efficace sur le plan de l'exécution. Toutefois, elle exige un système de contrôle permettant de comparer les résultats des unités décentralisées (par exemple, centres de formation ou services de l'emploi, publics ou privés) et de réunir les informations nécessaires pour une éventuelle action corrective. Pour être efficace, la décentralisation exige une unité centralisée de définition des objectifs et de contrôle qui devrait s'occuper également de la redistribution des fonds entre les régions en fonction des besoins. Les évaluations indiquent que les

²⁹ P. Auer: *Tenure, employment security and transitions on the labour market: The case for protected mobility*, document présenté en 2003 à une réunion de la Société pour l'avancement de la socio-économie (SASE).

³⁰ Une étude récente du BIT [S. Cazes et A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (à paraître)] montre qu'un fort sentiment d'insécurité de l'emploi limite la mobilité des travailleurs, ce qui a un effet négatif sur l'économie.

³¹ Par exemple, selon une étude de S. Wolter («The costs of job insecurity: Results from Switzerland», *International Journal of Manpower*, vol. 19 (6), 1998, pp. 396-409), la diminution de la sécurité de l'emploi durant la récession économique des années quatre-vingt-dix a eu un effet négatif sur les dépenses de consommation en Suisse, ce qui a aggravé l'impact de la récession. Sur la base de différentes simulations, l'auteur estime que les taux de croissance du PIB auraient été deux fois plus élevés si la diminution de la sécurité de l'emploi n'avait pas freiné la consommation.

³² S. Cazes et A. Nesporova, *op. cit.*

³³ Voir, par exemple, S. Devereux, *op. cit.*, et E. Lyby: *From destruction to reconstruction: The Uganda experience (1981-1997) using employment-intensive technology* (Genève, BIT, 2001), Département du redressement et de la reconstruction.

centres qui intègrent l'ensemble des services offerts aux demandeurs d'emploi (le «guichet unique») sont préférables à des services dispersés.

VI. Evolution récente des PAMT

43. Une première évolution, relativement nouvelle, est l'**activation des politiques du marché du travail**. Il faut entendre par là le fait de préférer les politiques actives aux politiques passives, à la fois pour augmenter les taux d'emploi et pour réduire le fardeau qui pèse sur le système social. L'activation suppose de trouver un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs des chômeurs en établissant un certain nombre de conditions. Par exemple, dans la Stratégie européenne pour l'emploi, après une période définie (en général jusqu'à six mois pour les jeunes et jusqu'à douze mois pour les adultes) au cours de laquelle le chômeur touche des indemnités, la période d'activation (recherche intensive d'un emploi, participation à des programmes de formation ou à des programmes de travaux publics) démarre.
44. L'activation a de l'importance pour tous les pays. Le principe selon lequel il est préférable de financer l'activité plutôt que l'inactivité – du moins à long terme – est universel. Beaucoup de pays en développement ont adopté des PAMT (par exemple, programmes de travaux publics, programmes de formation, etc.) avant même de mettre en place des systèmes d'indemnisation du chômage ou sans en introduire. Programmes actifs et programmes passifs ne s'excluent pas mutuellement et, dans les pays développés, l'évolution a été progressive. Pour leur part, les pays en développement, vu que le secteur informel absorbe une forte proportion de leur population active, ont souvent opté dès le départ pour des mesures actives. C'est un choix qui semble approprié compte tenu de la tendance à l'activation qui a notamment pour avantage de pousser les chômeurs à chercher un travail.
45. Entre autres éléments de l'activation, il y a les **mesures d'incitation à l'exercice d'une activité professionnelle** qui consistent à verser un complément de revenu aux personnes qui acceptent un emploi peu payé. L'activation a beaucoup contribué au redressement du marché du travail dans certains pays et elle est liée à la notion de **marchés transitionnels du travail** qui protègent la mobilité des travailleurs, notamment par des politiques actives et passives du marché du travail. Cette mobilité protégée – la «flexicurité» – autorise une stratégie de gestion du changement axée sur les flux et non sur les stocks du marché du travail. Les PAMT sont un élément important des institutions et politiques qui permettent cette mobilité protégée et renforcent ainsi la capacité d'ajustement structurel des marchés du travail tout en garantissant la sécurité aux travailleurs.
46. Autre évolution récente, et liée à la précédente: la **restructuration socialement responsable**. Les politiques utilisées pour accompagner les travailleurs qui se trouvent en surnombre du fait des restructurations sont un élément très important des transitions économiques. Leur objectif est aussi de maintenir les travailleurs dans les lieux de travail restructurés, si c'est une option viable, et, en conséquence, les **pactes pour l'emploi et la compétitivité** sont de plus en plus courants dans beaucoup de pays. Ces pactes font ressortir la relation entre la politique salariale, la négociation collective et les PAMT. Ils renvoient à des conventions collectives – conclues en général au niveau des entreprises – dans lesquelles les employeurs s'engagent à maintenir l'emploi, voire à l'accroître, en échange d'une modération salariale ou d'une réduction du temps de travail. En corollaire, les PAMT assurent une protection lorsque les travailleurs sont victimes de compressions

d'effectifs. Il existe aujourd'hui un très grand nombre d'études et manuels sur le sujet³⁴. Les conséquences dramatiques des réductions d'effectifs pour les familles et pour des régions entières rendent la question prioritaire. En cas de compressions d'effectifs, tous les instruments des PAMT peuvent être utilisés pour trouver aux travailleurs de nouveaux emplois et pour en créer, par exemple, en favorisant la naissance de nouvelles entreprises.

47. Le niveau local a toujours été important pour l'adaptation et la mise en œuvre des PAMT. De nouvelles évolutions montrent l'importance accrue du niveau local ou territorial. Les **pactes territoriaux pour l'emploi** (qui contiennent certains des éléments des pactes pour l'emploi et la compétitivité) négociés par les partenaires sociaux sont de plus en plus nombreux depuis quelques années. Les **conseils de développement local** et les **approches communautaires des restructurations** qui intègrent les PAMT dans les stratégies de développement local ont également gagné en importance et sont un exemple d'un large partenariat entre les partenaires sociaux traditionnels (employeurs et travailleurs) et la société civile au niveau local.

VII. Conclusions et recommandations

48. La tendance à une libéralisation continue des échanges, qui entraîne des restructurations, ne semble guère s'essouffler et elle est favorisée par le progrès technique. Cette évolution risque, en l'absence d'interventions, d'accroître l'insécurité sur les marchés du travail et d'abaisser la qualité des emplois, ce qui représente une menace pour le travail décent.
49. Il semble que les pays les plus ouverts à l'économie mondiale qui ont échappé à une augmentation dramatique du chômage, de la précarité, des inégalités et de la pauvreté sont ceux qui ont adopté des politiques appropriées pour faire face à la fois à la dimension économique et à la dimension sociale de la mondialisation. Les politiques actives du marché du travail sont au cœur de ce dispositif.
50. Les pays ont besoin d'institutions permanentes du marché du travail pour la gestion du changement et ces institutions doivent être adaptées à leurs spécificités. Il ne s'agit pas simplement de gérer les compressions d'effectifs mais aussi de veiller au maintien des emplois productifs qui existent, comme en témoigne le nombre croissant de pactes sociaux pour l'emploi. Il faut donc disposer d'institutions bien conçues ayant pour objectif non pas d'entraver le changement mais d'assurer la sécurité dans le changement. En conséquence, les politiques du marché du travail dont l'objectif est de gérer le changement au profit non seulement des plus vulnérables mais de tous ceux qui sont touchés par ce changement pourraient se transformer en instruments permanents d'**intermédiation entre l'offre et la demande** sur des marchés du travail qui, du fait de la mondialisation, sont désormais plus ouverts.
51. Pour savoir comment les marchés du travail évolueront, prévoir les changements et définir des politiques qui permettront d'y faire face, il faut aussi disposer de **systèmes efficaces d'information sur le marché du travail**. De bonnes informations dans ce domaine permettront une intermédiation plus efficace entre l'offre et la demande. Cette intermédiation exige un effort concerté de l'ensemble du système des PAMT (négociation collective, politique salariale et PAMT au sens étroit du terme). Il faut aussi un bon

³⁴ Voir, par exemple, G.B. Hansen, *op. cit.*, ou N. Rogovsky: *Corporate community involvement programmes: Partnerships for jobs and development* (Genève, BIT, 2000), Institut international d'études sociales.

système de **suivi** afin de faciliter le contrôle, l'évaluation et l'éventuelle modification des mesures.

52. Ces institutions qui accompagnent le changement ont aussi de l'importance pour le travail décent. Certes, un travail décent et productif suppose une relation de travail d'une certaine durée³⁵ mais les emplois décents ne sont pas eux non plus épargnés par le changement. L'ancrage institutionnel du travail décent est donc une des conditions nécessaires pour que les emplois soient décents non seulement à un moment donné, mais aussi dans le temps, au-delà même d'un simple contrat de travail.
53. Entre autres recommandations, la commission pourrait adopter le principe suivant: les PAMT ne sont pas un remède à tous les maux de l'économie mais représentent un effort soutenu des partenaires sociaux et de l'Etat pour assurer la sécurité dans le changement. Elles sont donc un des principaux éléments sur lesquels doivent porter les activités de recherche, de sensibilisation et de coopération technique du Bureau dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi et du travail décent. Au-delà de l'adoption de ce principe, il faut procéder à une analyse comparée des PAMT dans différentes régions, y compris des études Nord-Nord, Nord-Sud et Sud-Sud, afin d'adapter aux conditions locales les activités de sensibilisation et de coopération technique du Bureau.
54. Toutes les régions du monde sont confrontées au changement. Toutefois, la dimension des problèmes auxquels elles doivent faire face et donc les solutions nécessaires sont parfois radicalement différentes. Par exemple, l'écart entre le nombre de personnes qui cherchent un emploi et l'offre d'emplois (formels) est énorme dans les pays en développement. Le problème est à la fois quantitatif et qualitatif. Il s'agit de promouvoir l'**insertion des jeunes sur le marché du travail**, qu'ils soient qualifiés ou non, et de régler les problèmes de sureffectifs. Dans les pays développés et dans les pays en transition, le **vieillessement de la population active**, dans le contexte d'une réduction des dispositions relatives à la retraite anticipée, posera un problème de plus en plus lourd. La diminution du pourcentage de jeunes travailleurs dans ces pays pourrait être en partie compensée par des apports migratoires appropriés, et les PAMT pourraient aider les immigrants à s'adapter à leurs lieux de travail.
55. Dans les pays en développement, la relation entre les **PAMT et le secteur informel** exige une attention particulière. Les PAMT, notamment les mesures de formation, pourraient servir à améliorer la productivité des travailleurs de ce secteur, tandis que les programmes de travaux publics, notamment s'ils sont associés à la formation, pourraient représenter une première étape sur la voie de la formalisation et de l'insertion sur le marché du travail des travailleurs ou des chômeurs du secteur informel. Toutes les mesures propres à améliorer la productivité et à favoriser la formalisation des petites entreprises, par exemple en leur donnant accès au microcrédit, devraient être prises.
56. La **diversité des problèmes exige toute une panoplie de solutions**. Les solutions ne sont en effet pas les mêmes selon qu'il s'agit de favoriser le passage des jeunes à la vie active ou de promouvoir la réinsertion des chômeurs âgés. De même, une mère célibataire sans emploi aura, en matière de travail et de revenu, des besoins différents de ceux d'un jeune chômeur sans enfant. Un travailleur du secteur informel peut n'avoir besoin que d'une aide financière pour accéder à un revenu décent tandis que l'agriculteur de subsistance, frappé par la sécheresse, devra éventuellement participer à un projet d'irrigation bien organisé par les pouvoirs publics qui (re)créera les conditions d'une agriculture durable. Certaines personnes ont simplement besoin d'avoir accès au microcrédit pour monter leur propre

³⁵ Voir P. Auer et S. Cazes, *op. cit.*

affaire tandis que d'autres ont besoin d'une formation de base. Il faudrait étudier l'efficacité de différentes mesures associées (par exemple, travaux publics et formation conçus comme une passerelle vers l'emploi indépendant) et leur relation avec d'autres politiques telles que la politique macroéconomique.

57. Des problèmes plus fondamentaux sont liés au manque de fonds et aux faiblesses organisationnelles et administratives qui peuvent souvent transformer des programmes de travaux impressionnants en simples systèmes de remplacement du revenu, même dans les cas où le travail (mais non l'emploi) abonde. Le manque de fonds est un goulot d'étranglement important, notamment dans les pays en développement, mais, en ce qui concerne les PAMT, les problèmes financiers sont courants aussi dans les pays développés. Il faut étudier cet important problème du financement des PAMT compte tenu des contraintes budgétaires. Outre la promotion de programmes d'un bon rapport coût-efficacité, on pourrait envisager de nouveaux modes de financement. Par exemple, on pourrait **encourager les donateurs à approuver les objectifs des politiques actives du marché du travail et à fournir des fonds en conséquence, par exemple dans le cadre des DSRP (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté)**. Les pays à revenu intermédiaire pourraient envisager un prélèvement qui permettrait de rendre permanentes des politiques du marché du travail qui garantissent flexibilité et sécurité, ce qui serait finalement dans l'intérêt de toutes les parties intéressées.
58. La diversité des instruments tient en partie aux différences dans l'organisation des institutions qui mettent en œuvre les programmes. Beaucoup de pays – principalement dans le monde développé – ont mis en place des institutions telles que services de l'emploi, systèmes d'assurance chômage, systèmes d'information sur le marché du travail et PAMT, et ils sont en train de les réformer afin de faciliter l'activation et une bonne intermédiation. De leur côté, les pays en développement s'efforcent de créer de telles institutions ou de les renforcer. Il faudrait qu'ils soient informés des réformes en cours. Par exemple, il semble établi que **la décentralisation a des avantages** mais il faut aussi veiller à **une coordination active et à l'intégration des politiques**. Par ailleurs, pour mener à bien efficacement des programmes d'activation (transferts subordonnés à la participation à des programmes de travail ou de formation), il y a lieu d'intégrer indemnisation et placement.
59. Tout cela se prête à une participation active des partenaires sociaux propre à rendre le marché du travail plus efficient. Les PAMT sont l'un des rares et des plus directs instruments dont disposent l'Etat et les partenaires sociaux pour intervenir sur les marchés du travail. Le rôle des politiques actives du marché du travail dans l'atténuation des immenses problèmes d'emploi dans le monde ne saurait être sous-estimé mais il faut coordonner ces politiques avec les politiques de l'emploi au sens large. Cela englobe les politiques budgétaires et monétaires, les politiques d'investissement et de commerce, la politique salariale, la réglementation du marché du travail, la négociation collective. Un ordre du jour élargi doit conduire les partenaires sociaux à négocier non seulement les salaires et l'emploi, mais aussi différents autres sujets, par exemple les choix à faire entre protection de l'emploi et protection sociale.
60. Les questions qui précèdent constituent un formidable sujet de recherche, de sensibilisation et de coopération technique. Ce travail pourrait être entrepris en rapport avec l'élément clé n° 7 de l'Agenda global pour l'emploi, et la commission pourrait encourager la coopération de divers départements techniques du BIT dans ce domaine. Il convient de noter que certaines parties de l'élément clé n° 5 (Promouvoir l'emploi décent en favorisant l'esprit d'entreprise) et de l'élément clé n° 6 (Promouvoir l'employabilité par l'amélioration des connaissances et des qualifications) peuvent aussi être classées parmi les politiques actives du marché du travail. Ces éléments clés ont été désignés comme des composantes cruciales de l'Agenda global pour l'emploi. Ils ne sont pas examinés ici mais ils seront étudiés par la

commission lors de prochaines sessions. A moyen terme, les travaux suivants pourraient être consacrés aux PAMT:

- préparer une vue d'ensemble donnant des exemples concrets de PAMT dans le monde;
- étudier le rôle du dialogue social et de la négociation collective dans la conception et la mise en œuvre des PAMT;
- approfondir le débat sur le financement des PAMT et proposer de nouveaux modes de financement, notamment si l'on souhaite rendre ces politiques permanentes sans les limiter à des interventions ponctuelles soumises aux aléas budgétaires;
- déterminer les liens entre les PAMT et la politique macroéconomique et d'autres éléments de l'Agenda global pour l'emploi;
- montrer les interactions (arbitrages et complémentarités) entre la réglementation du marché du travail et les PAMT et la manière de promouvoir un bon équilibre entre flexibilité et sécurité;
- étudier comment les PAMT peuvent favoriser la formalisation du secteur informel et le rendre plus productif;
- proposer des PAMT concrètes pour différents groupes cibles, notamment les jeunes, les travailleurs âgés, les femmes (pour favoriser l'égalité entre hommes et femmes) et les personnes qui ont des problèmes particuliers à trouver une place sur le marché du travail, par exemple les personnes handicapées;
- proposer des modalités efficaces de mise en œuvre des PAMT qui tiennent compte des mécanismes locaux et montrer comment adapter au mieux les PAMT aux besoins locaux.

Genève, le 26 septembre 2003.