

ÉLARGIR L'ACCÈS AUX PRESTATIONS DE CHÔMAGE ET LE SOUTIEN ACTIF AUX TRAVAILLEURS INFORMELS

Combiner l'aide au revenu et les politiques actives du marché du travail (PAMT) est une stratégie viable pour aider les chômeurs pendant qu'ils cherchent du travail. Toutefois, l'accès à de tels programmes dans les pays en développement et émergents (là où ils existent) est généralement limité aux travailleurs formels. De nouvelles données provenant du régime mauricien de prestations de chômage démontrent l'intérêt d'en élargir l'accès pour couvrir également les travailleurs informels¹.

Principaux constats

- Le programme Workfare à Maurice est un régime novateur de prestations de chômage qui permet aux travailleurs formels comme informels d'accéder à une aide au revenu et à trois types de soutien actif (formation, aide au placement professionnel et aide au démarrage d'activité).
- Les caractéristiques distinctives du régime mauricien en font une étude de cas particulièrement indiquée pour étudier les effets de la combinaison des allocations de chômage et des PAMT dans le contexte d'une économie émergente. L'évaluation du programme a révélé les éléments suivants:
 - Il n'existe aucun élément corroborant l'effet d'aléa moral (c'est-à-dire la perte délibérée d'un emploi afin de rejoindre le programme et de recevoir des prestations) et seulement quelques données peu probantes quant aux effets démotivants (c'est-à-dire la réduction de l'intensité de la recherche d'un emploi);
 - Bien que les composantes d'aide au revenu et des PAMT pourraient être encore renforcées, elles semblent efficaces pour réduire le risque de pauvreté et améliorer l'employabilité;
 - Il est possible d'élargir le programme Workfare, à la fois en termes de couverture (pour veiller à une plus grande participation des travailleurs informels) et en termes de services fournis aux participants.

Question de recherche

Les régimes traditionnels de prestations de chômage, tant dans les économies développées que dans les économies émergentes et en développement, sont généralement réservés aux travailleurs formels. Ceci relève souvent de considérations budgétaires (pour garantir la durabilité du régime) et de préoccupations relatives à l'efficacité du marché du travail (en offrant aux demandeurs d'emploi des mesures incitatives afin qu'ils rejoignent le marché du travail formel).

Cependant, les marchés du travail dans les économies émergentes et en développement comprennent généralement un important secteur informel. Cela pourrait accroître l'aléa moral associé à de généreux régimes de prestations de chômage, car certains participants pourraient demander l'allocation tout en travaillant de manière informelle. En même temps, étant donné que les travailleurs informels se trouvent

généralement dans des situations plus vulnérables, ce sont eux qui ont le plus besoin de la protection offerte par les prestations de chômage.

Le cas de Maurice est particulièrement instructif à cet égard. L'éligibilité à la participation au programme Workfare du pays (voir encadré 1) n'est pas liée aux cotisations de sécurité sociale antérieures mais est simplement basée sur les antécédents professionnels, qu'ils concernent des emplois formels ou informels.

Une deuxième caractéristique qui rend ce programme si intéressant est que l'obtention de la prestation est conditionnée par l'inscription à l'une des trois PAMT disponibles: aide au placement professionnel, aide au démarrage d'activité ou formation (cette dernière option a été abandonnée en 2016).

L'évaluation du programme Workfare offre une occasion unique non seulement de tirer des enseignements en vue de

¹ Voir OIT (2019), chapitre 5, pour une analyse de la définition de l'emploi informel.

sa future amélioration, mais aussi, en raison de son caractère novateur, d'identifier les possibilités et les problèmes qui se posent plus généralement pour l'application d'approches intégrées dans les pays émergents et en développement.

Les résultats d'une telle évaluation, menée dans le cadre du

projet "What works: Promoting pathways to decent work" (Les solutions qui marchent: Favoriser des parcours vers le travail décent), sont décrits à grands traits dans cette Note de recherche. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site suivant: www.ilo.org/pathways-decent-work.

Encadré 1. Combiner les prestations de chômage et un soutien actif: le programme Workfare de Maurice.

Le régime mauricien de prestations de chômage, connu sous le nom de «Workfare Programme», est actuellement le principal type d'aide aux travailleurs sans emploi à Maurice. Lancé en 2009, le programme vise à protéger le niveau de vie tout en incitant à participer au marché du travail. Il n'est pas similaire aux programmes de réinsertion mis en œuvre dans d'autres économies émergentes et en développement, dans lesquels un emploi temporaire est attribué aux personnes vulnérables en échange d'une aide au revenu. Le programme ne ressemble pas non plus aux stratégies adoptées dans certaines économies avancées, où du travail est exigé en échange d'une aide sociale.

Le programme Workfare s'adresse aux chômeurs qui ont été employés à plein temps pendant au moins 180 jours sans interruption. Pour autant que leur poste précédent ait été d'une durée suffisante, les personnes ayant occupé un emploi tant formel qu'informel peuvent participer au programme, étant donné qu'il n'y a pas de condition d'entrée liée aux cotisations de sécurité sociale. Tous les motifs de perte d'emploi sont acceptés pour déterminer l'éligibilité, à l'exception de la démission volontaire.

Les participants peuvent rester dans le programme pour une durée maximale de 12 mois, mais l'admissibilité prend fin si un participant trouve un nouvel emploi d'une durée supérieure à 30 jours. Pendant la durée du programme, les participants reçoivent:

- *Des allocations de chômage:* Pendant les trois premiers mois de chômage, le niveau des prestations est fixé à 90 pour cent du salaire mensuel au moment de la perte d'emploi. Le taux de remplacement tombe ensuite à 60 pour cent pour les trois mois suivants, puis à 30 pour cent pour les six derniers mois de participation au programme. Toutefois, cette indemnité n'est jamais inférieure à 3 000 roupies mauriciennes et ne dépasse jamais un plafond qui, en 2018, a été fixé à 16 665 roupies (180 et 1 020 dollars américains, respectivement, en termes de pouvoir d'achat).
- *Un soutien actif:* Lors de l'inscription, les participants doivent choisir une des trois mesures d'activation disponibles. Premièrement, ils peuvent opter pour les services publics d'emploi offerts par le Centre d'information sur l'emploi de leur région. Ces centres visent à améliorer l'adéquation entre les demandes et les offres d'emploi. Deuxièmement, les participants peuvent obtenir un soutien à la création d'une nouvelle entreprise auprès de l'organisme parapublic Small and Medium Enterprises Mauritius, qui offre des services de conseil et de facilitation aux entreprises. Troisièmement, jusqu'en 2016, date à laquelle cette option a été abandonnée, les participants pouvaient s'inscrire à des programmes de formation organisés par la Fondation nationale pour la promotion de l'autonomie.

Le programme Workfare est géré par le Ministère du travail, des relations industrielles, de l'emploi et de la formation, en coordination avec le Ministère de la sécurité sociale, de la solidarité nationale, de l'environnement et du développement durable et d'autres organismes publics.

Source: OIT, 2019.

Les solutions qui marchent

Un projet de recherche sur le programme Workfare a été mené en utilisant des méthodes qualitatives et quantitatives (OIT, 2019; Liepmann et Pignatti, 2019). Les principales conclusions sont résumées ci-après.

En ce qui concerne la couverture du programme, il a été constaté que:

- La couverture est passée de 5 pour cent en 2009 à 15 pour cent en 2016, ce qui se traduit par une couverture moyenne de 8 pour cent sur l'ensemble de la période considérée (figure 1).
- Les taux de couverture diffèrent sensiblement d'un groupe à l'autre sur le marché du travail: les hommes participent statistiquement presque deux fois plus que les femmes (avec des taux de couverture de 14 et 8 pour cent respectivement) et les travailleurs âgés (46-64 ans) quatre fois plus que les jeunes travailleurs (16-25 ans).
- La participation au programme Workfare est la plus élevée parmi ceux qui occupaient auparavant un emploi formel (taux de couverture de 23 pour cent); elle est nettement plus faible parmi ceux qui occupaient un emploi informel (taux de couverture de 3 pour cent).
- Les disparités dans les taux de couverture d'un groupe à l'autre sont dues à la fois (a) aux différences dans la probabilité de satisfaire aux critères d'éligibilité et (b) aux différences dans la probabilité de participer au programme parmi les personnes éligibles.
- Les raisons possibles pour lesquelles les travailleurs éligibles ne participent pas au programme sont notamment les suivantes: a) la méconnaissance du programme; b) les obstacles spécifiques à l'entrée,

tels que les obligations familiales pour les femmes; c) la préférence de certains bénéficiaires potentiels, en particulier ceux qui avaient auparavant un emploi informel, pour l'acceptation d'un travail informel plutôt que pour une inscription au programme; et d) le scepticisme quant aux avantages attendus d'une participation.

En ce qui concerne les différents aspects de la participation au programme, il a été constaté que:

- La grande majorité des participants (92 pour cent) n'ont rejoint le programme qu'une seule fois entre 2009 et 2016, ce qui montre que les individus ne perdent pas délibérément leur emploi pour pouvoir continuer à y participer.
- La plupart des participants (71 pour cent) restent dans le programme pendant toute la période de 12 mois. Cela semble être dû à de faibles taux de réemploi dans le secteur formel plutôt qu'à des effets démotivants dans la recherche d'emploi.
- Le taux de remplacement des prestations de chômage à Maurice est initialement très élevé par rapport à la moyenne internationale (90 pour cent du salaire précédent), mais il diminue ensuite très fortement. La plupart des participants sont donc exposés au

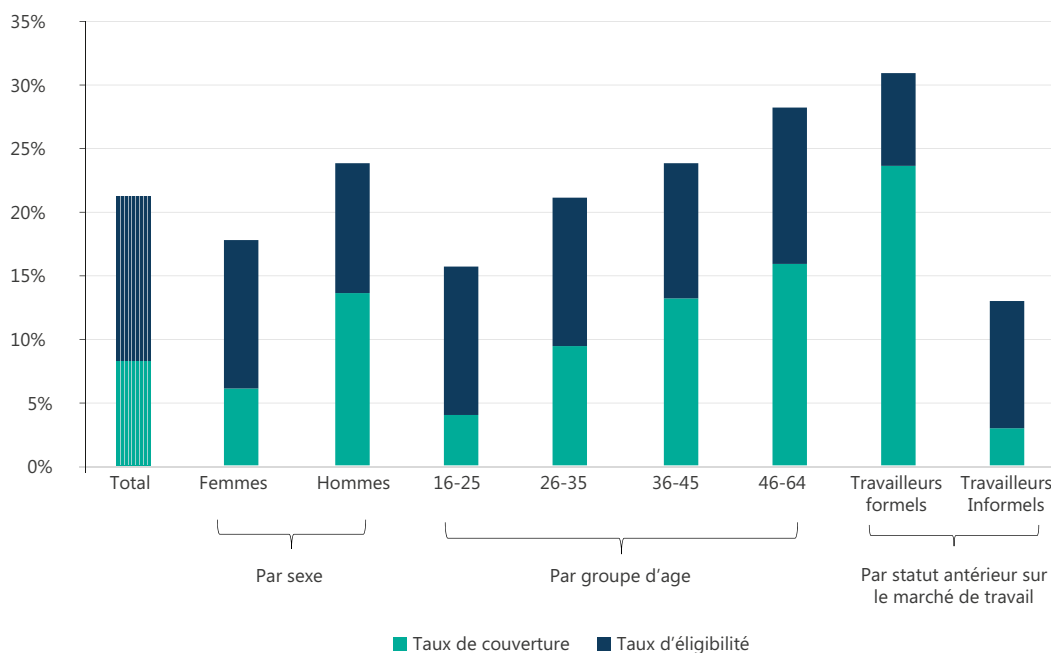
risque de pauvreté au cours des derniers mois de leur participation au programme.

- Parmi les trois types de mesures d'activation disponibles, la plupart des participants (85 pour cent) optent pour le placement, ce qui témoigne de leur volonté de retrouver un emploi.

En ce qui concerne l'effet du programme sur les résultats obtenus sur le marché du travail, il a été constaté que:

- Il n'y a eu qu'un faible effet négatif de la générosité des prestations sur la probabilité d'être employé après la fin du programme. Cet effet est plus probable chez les participants ayant auparavant des revenus plus élevés, éventuellement parce qu'ils sont moins incités à chercher un emploi immédiatement après la fin de l'aide au revenu (OIT, 2019).
- Le placement professionnel est la plus efficace des trois mesures d'activation pour favoriser un réemploi rapide. Cependant, la formation se traduit par des gains plus importants en termes de probabilité d'emploi et de salaires au fil du temps. L'aide au démarrage d'activité est l'option la moins efficace lorsqu'il s'agit d'obtenir un emploi formel pour les participants au programme, ce qui peut s'expliquer par le fait que de nombreuses nouvelles entreprises s'installent dans le secteur informel.

Figure 1. Taux de couverture et d'éligibilité pour le programme Workfare, dans l'ensemble et par groupes



Note: Les taux d'éligibilité se réfèrent à la proportion de chômeurs qui remplissent les critères de participation au programme Workfare. Les taux de couverture se réfèrent à la part des chômeurs qui participent effectivement au programme.

Source: OIT (2019).

Considérations sur la politique à mener

L'analyse a montré qu'en général, non seulement le programme Workfare mauricien est novateur, mais il est également bien conçu. Son succès démontre que la combinaison des prestations de chômage et de la participation obligatoire à des mesures d'activation

est un moyen viable d'aider les chômeurs des pays en développement et émergents. Toutefois, en modifiant certains aspects, le programme Workfare pourrait être encore plus efficace:

Élargir la couverture

Bien que la couverture du programme ait augmenté au fil du temps, elle reste concentrée sur des groupes spécifiques du marché du travail. Afin de garantir une couverture adéquate pour tous les demandeurs d'emploi, une première étape pourrait consister à assouplir les critères d'éligibilité. Les travailleurs qui ont quitté leur emploi ne sont actuellement pas admissibles. Pourtant, la démission volontaire n'est pas nécessairement le signe d'un faible attachement au marché du travail. Les personnes quittent leur emploi pour plusieurs raisons, dont certaines ne sont pas totalement volontaires (par exemple assumer des responsabilités familiales ou être insatisfait de son emploi actuel). Afin d'accroître la couverture du programme, les travailleurs qui ont démissionné volontairement pourraient être autorisés à y adhérer et certains mécanismes de sanction pourraient être introduits pour décourager l'opportunisme (par exemple, l'introduction d'une période d'attente avant de demander la prestation).

De même, l'assouplissement du critère de l'emploi antérieur (180 jours d'emploi continu à temps plein sont actuellement requis) pourrait contribuer à accroître la couverture. Les jeunes et les femmes, qui sont parmi ceux qui ont le plus besoin d'aide dans leur recherche d'emploi, ont moins de chances de satisfaire à la stricte exigence actuelle. D'autres options reposent sur la simplification de la procédure d'enregistrement, qui semble actuellement dissuader les travailleurs informels de participer au programme, et la conduite de campagnes de sensibilisation dans tout le pays.

Apporter des aménagements à la conception et à la mise en œuvre

La générosité de l'aide au revenu pourrait être augmentée en relevant le taux de remplacement minimum (actuellement

30 pour cent du salaire précédent pour les six derniers mois de participation) ainsi que le niveau minimum des prestations (actuellement 3 000 roupies mauriciennes par mois, soit 180 dollars américains en termes de pouvoir d'achat). De tels changements établiraient un socle de protection sociale qui permettrait aux individus et aux ménages de maintenir un niveau de consommation de base. En outre, le processus de ciblage de l'aide au revenu en fonction des caractéristiques des individus ou des ménages pourrait être introduit pour veiller à ce que les ressources financières soient effectivement canalisées vers ceux qui en ont le plus besoin.

En ce qui concerne le volet d'activation, les participants qui optent pour le placement professionnel retireraient un avantage d'une aide plus personnalisée (par exemple du conseil). Exiger des participants qu'ils se présentent plus souvent aux centres d'emploi publics renforcerait leur lien avec le marché du travail. L'amélioration de l'option d'aide au démarrage d'activité et la réintroduction de l'option de formation, qui a été supprimée en 2016, constitueraient d'autres mesures constructives.

Accroître la transparence et l'implication dans la gestion du programme

Avec le Gouvernement, les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient être étroitement associées à la conception et à la gestion du programme Workfare. La faisabilité de certaines des modifications proposées ci-dessus dépendrait de la viabilité du fonds qui finance le programme (le Fonds pour le programme Workfare). Pour garantir l'équité et la transparence, il est important que tout changement soit discuté avec les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs. Un comité tripartite, composé de représentants des organisations de travailleurs, d'employeurs et du gouvernement, pourrait être créé à cette fin.

Lectures complémentaires

Asenjo, A.; Pignatti, C. 2019. *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, Département de la recherche, document de travail n° 49 (Genève, BIT).

Liepmann, H.; Pignatti, C. 2019. *Eligibility and participation in unemployment benefit schemes: Evidence from Mauritius*, Département de la recherche, document de travail n° 50 (Genève, BIT).

Organisation internationale du Travail (OIT). 2019. *What works: Promoting pathways to decent work* (Genève).

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