



Axe « Les nouvelles modalités de régulation par des politiques publiques »

QUELLE reconfiguration des politiques publiques et quelle cohérence théorique peut-on identifier en Amérique latine depuis les années 1990 à partir de la convergence des réformes de l’éducation et de celles des marchés du travail ?

Stéphanie TREILLET

Maître de conférences en économie à l’Université Paris-est Créteil (UPEC)

Chercheure associée au CEMOTEV

stephanie.treillet@u-pec.fr

Résumé :

Depuis les années 1990, les politiques d’éducation promues par la Banque mondiale dans les PED et notamment en Amérique latine ont mis l’accent sur la notion de capital humain. Les réformes ont comporté la décentralisation des systèmes éducatifs et des délégations au secteur privé et/ou associatif. Simultanément, la flexibilisation des marchés du travail a été menée, sur la base d’une analyse en termes de chômage structurel, mettant l’accent sur les caractéristiques de l’offre de travail, tant quantitatives que qualitatives (« employabilité », formation). Cette communication prendra pour hypothèse la convergence des réformes éducatives et des politiques de l’emploi en Amérique latine. Elle s’appuiera sur l’étude des analyses et des projets des Organisations internationales (notamment la Banque mondiale) et des politiques mises en œuvre par les gouvernements en l’Amérique latine, en mettant l’accent particulièrement sur le cas du Mexique, afin de

déterminer si une telle convergence contribue à la reconfiguration des politiques publiques.

Abstract :

Since the 1990's, educational policies promoted by World Bank in LDCs especially in Latin America have stressed human capital concept. Reforms include decentralization of education system and its transfer to the private and/or voluntary sector. In the same time, flexibility of the labour market increased, on the basis of structural unemployment theory. These policies stressed labour offer characteristics, on quantitative and qualitative level (education, training, ability to work...). This paper will take for hypothesis the convergence of reforms in education and in labour market in Latin America. It will study International Organisations, especially World Bank, analysis and projects as well as policies applied in several countries, focusing on Mexico, in order to see if such convergence contributes to reorganization of economic policies.

Mots-clefs : éducation, capital humain, économie de la connaissance, employabilité, flexibilité.

Key-words : education, human capital, knowledge economy, employability, flexibility.

-A partir des années 1990, une deuxième étape des politiques d'ajustement s'ouvre dans la plupart des Pays en développement, et plus particulièrement en Amérique latine : après les déboires de la « décennie perdue » des années 1980 en termes de retour de l'investissement et de la croissance, les économies du continent s'engagent, à des dates à peu près simultanées, dans ce qu'on pourrait caractériser comme l'étape « structurelle » des réformes : mesures visant à modifier en profondeur et sur la durée le fonctionnement des économies, mais également à instaurer les bases d'une nouvelle cohérence en rupture avec la période « desarrolliste » des années 1950 à 1970. La décennie 2000 inaugure ensuite la phase des Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), qui prolongent cet horizon structurel en élargissant l'éventail des objectifs [Banque mondiale : 2000-2001].

Deux terrains de réforme apparaissent comme ayant eu une importance particulière en Amérique latine au cours de ces deux étapes et jusqu'à aujourd'hui : la réformes des systèmes éducatifs d'une part, et celle des marchés du travail, en général étroitement articulées avec une réforme des systèmes de protection sociale d'autre part. Cette communication se propose, après avoir présenté les grands traits communs aux différents pays de ces deux axes de réformes, et plus particulièrement mis l'accent sur leur mise en œuvre au Mexique, d'étudier en quoi leurs principales mesures et leurs attendus théoriques sont révélateurs

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

de la cohérence aujourd'hui à l'œuvre dans la reconfiguration des politiques publiques sur le continent. On partira de l'hypothèse qu'il existe une convergence des réformes éducatives et des politiques de l'emploi en Amérique latine, via notamment la mobilisation de la notion de capital humain puis celle de la théorie des incitations, revisitée sous l'angle des SRP. Cette cohérence théorique et pratique s'opère via les élaborations théoriques et les projets des organisations internationales (OI) - Banque mondiale, BID, CEPAL, OCDE -, et se concrétise dans les mesures mises en œuvre par les gouvernements, parfois en collaboration avec les OI, notamment la Banque mondiale comme on le voit de manière particulièrement caractéristique dans le cas du Mexique.

A. LES REFORMES CONVERGENT DANS DEUX DOMAINES A PARTIR DES ANNEES 1990 EN AMERIQUE LATINE : SYSTEMES EDUCATIFS ET MARCHES DU TRAVAIL.

A.1. Un cadrage macroéconomique : les trois étapes de l'ajustement.

La décennie 1990 marque pour la plupart des pays d'Amérique latine ce que l'on peut appeler l'étape structurelle des politiques d'ajustement. La décennie 1980 a en effet été marquée par les mesures d'urgence qui suivent l'éclatement de la crise de la dette mexicaine en août 1982, et par des mesures de court terme visant en premier lieu à restaurer la stabilité financière, et en second lieu seulement à poser les bases d'une allocation jugée plus efficiente des facteurs de production. L'application de la conditionnalité du FMI passe donc d'abord par des mesures d'austérité visant à comprimer la demande intérieure et à augmenter les recettes publiques (suppression des subventions aux produits de consommation, augmentation des tarifs publics, gel des salaires et suppressions d'emploi dans la fonction publique) [Fontaine : 1994, Lautier : 1989, 9-38]. Les premières mesures de libéralisation et de déréglementation concernent les marchés de biens et services, sur le plan intérieur (libéralisation des prix) ou extérieur (démantèlement, différencié selon les pays, des dispositifs protectionnistes). C'est donc au cours de la décennie suivante que s'ouvre l'étape des réformes destinées à modifier en profondeur et sur long terme le fonctionnement des économies, avec l'objectif d'améliorer les performances des économies en termes de croissance et d'emploi, sur la base du constat de l'échec de la première étape de l'ajustement à cet égard (la « décennie perdue » de l'Amérique latine).

C'est donc au cours de la décennie 1990 que sont mises en œuvre les programmes de privatisation d'industries, de mines et

d'infrastructures, le processus de déréglementation des mouvements de capitaux, ainsi que les réformes des systèmes de protection sociale, des systèmes éducatifs et des marchés du travail.

En effet, si au cours de l'étape « conjoncturelle » des années 1980 l'élimination des différents « biais » diagnostiqués (biais anti exportateur, biais urbain, biais en faveur de l'industrie lourde, biais contre la demande de travail), c'est seulement à partir de cette deuxième étape que les conditions de formation et de mobilisation de la population active sont directement visées en tant que telles par les réformes, avec des préoccupations qualitatives (et sectorielles croissantes) [Cruces, Ham : 2010].

Par ailleurs cette deuxième étape s'effectue pour plusieurs pays dans un cadre financier et monétaire renouvelé, comportant à la fois la libéralisation partielle ou totale des mouvements de capitaux et des politiques d'appréciation monétaire (la plupart du temps d'ancrage plus ou moins strict au dollar), qui vont aboutir à la désinflation et au retour d'une croissance réelle mais fragile et instable comme l'ont montré les krachs financiers successifs de plusieurs économies, conséquences de la financiarisation [Salama : 1998, 425-450]

La troisième étape est constituée par le lancement en 2000 des Stratégies de réduction de la pauvreté, qui tout en prolongeant la logique structurelle des réformes des années 1990, marquent une inflexion significative sur au moins trois plans :

- Une modification dans l'approche théorique des rapports entre Etat et marché, et plus généralement une préoccupation croissante de l'efficacité des institutions qui encadrent le marché.
- Un élargissement des objectifs des politiques publiques, articulant désormais réduction de la pauvreté et amélioration de l'équité avec croissance économique et allocation efficiente des ressources.
- La promotion d'une conception de la pauvreté plus multidimensionnelle que celle qui prévalait auparavant, incluant non seulement l'amélioration des conditions de vie sur différents plans mais également le renforcement de l'accès aux droits [PNUD : 2010].

C'est donc dans ce cadre théorique et politique renouvelé que les réformes entreprises au cours de la décennie précédente vont se poursuivre.

A.1.1 - Décentralisation et privatisation partielle des systèmes éducatifs

Les réformes des systèmes éducatifs, comme celles des marchés du travail, sont donc lancées au cours de la deuxième étape de l'ajustement (le passage à la phase « structurelle », puis poursuivies et, le cas échéant, approfondies, au cours de la mise en œuvre des Stratégies de réduction de la pauvreté. Ces réformes ont porté sur différents aspects : administratif, budgétaire et

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

réforme des programmes, même si tous n'ont pas été menés simultanément.

Sur le terrain des projets de réforme éducative dans les PED la Banque mondiale a acquis une prééminence du fait de l'ancienneté de son élaboration, synthétisée notamment en 1986 par la publication d'un rapport intitulé « Financing Education in Developing Countries : An Exploration of Policy Options » qui propose aux gouvernements des diagnostics et des axes de réformes. La puissance normative de cette élaboration apparaît dès ces premières étapes. En effet, « *du fait tant des moyens dont elle dispose pour convaincre les pays emprunteurs, que de l'équipe réputée d'économistes de l'éducation qu'elle a constituée et des difficultés de l'Unesco, la Banque Mondiale est actuellement la plus puissante organisation internationale dans le domaine de l'éducation.* » [Vinokur : 1987, 919]. Cette élaboration sera systématisée dans le *Rapport sur le développement dans le monde* (RDM) de 1998, intitulé « Le savoir au service du développement ».

Cette approche met au centre de l'analyse l'indicateur du taux de rendement de l'éducation scolaire, relativement aux autres investissements (selon l'approche en termes de capital humain comme on le verra ultérieurement). Les PED pâtissant d'un sous-investissement dans ce secteur et d'un rationnement de l'offre publique d'éducation, la préconisation est de favoriser l'offre privée et concurrentielle, et par ailleurs de redéployer les ressources entre les différents niveaux, afin de concentrer les dépenses publiques sur l'enseignement primaire qui a le rendement le plus élevé. Les études supérieures devraient devenir payantes, ce qui inciterait les étudiants à mieux adapter le choix de leurs cursus aux signaux du marché du travail.

Même si on peut observer des différences dans les modalités qu'elles adoptent selon les pays, on peut relever un certain nombre de tendances communes qu'on peut résumer en trois points principaux : désengagement de l'Etat central de la gestion directe du système éducatif (primaire dans la grande majorité des cas et parfois secondaire), décentralisation de cette gestion (soit auprès des gouvernements locaux dans les Etats fédéraux, soit auprès des collectivités locales, départements ou communes), et fréquemment délégation de l'organisation concrète de l'enseignement à des acteurs non étatiques (associations, ONG, églises, groupements de parents).

Une grande partie de ces réformes effectuent un ciblage en direction des groupes de population caractérisés comme en situation d'« extrême pauvreté » (c'est le cas du PRONADE au Guatemala [Mulot : 2001, 63-70]) ou discriminées.

La délégation de service public, ou externalisation, se fait par le biais d'une mise en concurrence des organismes non étatiques par le biais d'un appel d'offres. Le partage des responsabilités entre les différents intervenants les institutions locales et les organismes retenus se fait de la façon suivante : L'Etat central définit le cadrage minimal (un cahier des charges,

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

les grandes lignes des programmes scolaires), les organismes chargés de la mise en œuvre déterminent, en principe sous la responsabilité des collectivités locales, leur application concrète, le choix du matériel scolaire, les horaires, etc. et embauchent les enseignants et le personnels – les comités de parents servant parfois d’intermédiaires comme au Guatemala, où ils assurent la construction de l’école et passent les contrats travail avec les enseignants.

La décentralisation a pris en Amérique latine une importance particulière car les réformes ont dans l’ensemble fait passer en premier lieu la réforme institutionnelle, par le biais du changement de statut et de gestion des établissements, avant les aspects pédagogiques et éducatifs proprement dits, qui sont survenus dans un deuxième temps (réforme des programmes par exemple) dans un contexte de pression sur les coûts [Tedesco : 2000, pp. 89-100].

La décentralisation s’est accompagnée d’une instauration de l’autonomie des établissements, sur plusieurs plans : dans le cadre de la réforme des programmes ils ont acquis une grande liberté d’adaptation des contenus enseignés, en fonction de leurs objectifs et de leur public. Cette autonomie s’est également étendue à la gestion du personnel enseignant, notamment en ce qui concerne les modalités de sélection et d’incitation [OCDE et al. : 2012].

Parmi les conséquences de ces réformes, on relève dans la plupart des pays une augmentation de la part du secteur privé (auquel peut être imputé en grande partie en partie l’augmentation des dépenses à partir des années 2000), et dans bien des cas, en dépit des avertissements y compris au sein même des OI par rapport à ce qui est considéré comme un effet pervers, une augmentation des inégalités territoriales, une intensification du travail des enseignants et une précarisation de leur statut, à l’origine souvent de conflits sociaux importants.

Il faut noter que parmi les organisations internationales promouvant activement la réforme du système éducatif dans les PED, si la Banque mondiale a vu jouer un rôle particulièrement important, les élaborations de la CEPAL ont également été au premier plan pour l’Amérique latine, dès le début de la décennie 1990. La particularité de la grille d’analyse de cet organisme est de ne pas s’être inscrite dans le corpus d’hypothèse standards partagé alors par les institutions dites « de Washington », mais se situe dans une perspective « néo-structuraliste » visant à tenter de concilier retour de la croissance, amélioration de l’équité et de la justice sociale et consolidation des fondements de la démocratie [Tedesco : 2000, 89-100]. Les réformes du système éducatif en Amérique latine sont créditées de créer les conditions pour atteindre ce triple objectif. De ce point de vue, on peut considérer que cette approche anticipe celle des Stratégies de réduction de la pauvreté une décennie plus tard.

A.1.2 - Politiques de flexibilisation des marchés du travail

Les politiques de réforme des marchés du travail menées dans les différentes économies d'Amérique latine s'effectuent à un rythme et selon un calendrier différents, et présentent des éléments d'hétérogénéité importants, notamment en fonction des particularités des situations nationales au moment où elles ont été implantées. Cependant on observe également des traits communs significatifs :

- En premier lieu elles se caractérisent par une flexibilisation des marchés du travail, qui peut être entendue dans les différents sens de la flexibilité : des statuts avec la diversification des types de contrats de travail et notamment l'extension du champ des CDD (Argentine, Brésil, Pérou, Bolivie), flexibilité horaire (Argentine, Brésil, Colombie), et libéralisation de la législation des licenciements (Argentine, Bolivie, Chili).

- Ces mesures s'accompagnent, dans le contexte de politiques monétaires visant à venir à bout des processus d'hyperinflation (cf. *supra*), de politiques de modération salariale visant à faire diminuer le coût du travail, et qui aboutissent dans la plupart des pays à une diminution du salaire réel par rapport au niveau du début des années 1980.

- Dans un grand nombre de pays ces processus s'accompagnent de réformes des systèmes de retraites, avec l'instauration de régimes par capitalisation.

- Cependant, les spécificités du contexte politique et institutionnel de ces réformes aboutissent à l'observation de caractéristiques paradoxales. Les processus de retour à la démocratie dans des pays ayant connu des dictatures militaires au cours des décennies 1960 et 1970 donnent lieu au cours des années 1990 non pas systématiquement à une déréglementation mais, sur certains points, à un renforcement de l'encadrement des marchés du travail qui rompt avec des phases antérieures de répression syndicale et de très large liberté patronale. Dans plusieurs cas, une certaine reconstruction d'un droit du travail, le rétablissement des droits syndicaux (Chili, Argentine, Brésil) ou leur renforcement (Colombie), l'instauration d'une assurance chômage (Argentine, Brésil), instauration d'un congé maternité et augmentation des cotisations patronales santé et retraite (Colombie). Par ailleurs, les liens étroits Etat, parti au pouvoir et syndicat unique, hérités de la période des régimes populistes, se relâchent avec l'apparition de syndicats indépendants et parfois plus combatifs (Brésil, Mexique).

Il n'en reste pas moins que le bilan de ces réformes, au bout d'une vingtaine d'années, apparaît décevant en termes quantitatifs : les créations d'emplois étant largement insuffisantes par rapport à la croissance de la population active et les économies d'Amérique latine apparaissant au mieux comme caractérisées par une « croissance sans emplois ». Mais surtout l'objectif affiché de venir à bout du dualisme du marché du travail

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

en augmentant la part des emplois formels n'est pas atteint : la part des activités informelles continue à croître dans tous les pays, même dans les cas où on assiste à une croissance en chiffres absolus des emplois salariés formels.

A.2. L'EXEMPLE DU MEXIQUE

Compte tenu de la place emblématique occupée par le Mexique comme pays ayant inauguré la crise de la dette et différentes étapes de l'ajustement structurel, ainsi que du fait que le pays fait partie de l'OCDE (également en point sur les réformes de l'éducation et l'élaboration de normes internationales [Laval, Weber : 2002]), tout en faisant l'objet de projets conséquents de la Banque mondiale dans ce domaine, il paraît intéressant de l'étudier plus particulièrement sous l'angle des questionnements précédents.

A.2.1 - Réforme de du système éducatif mexicain

Le contexte économique du Mexique à partir du milieu des années 1990 est celui d'une restructuration importante de son appareil productif industriel et d'une modification progressive de la place du pays dans la division internationale du travail, à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALENA. On assiste notamment à une croissance des IDE industriels et à modification du modèle des *maquiladoras*, avec l'apparition, dans les branches de la chimie, de l'automobile, de l'électronique, de *maquiladoras* dites de la deuxième voire de la troisième génération, incorporant beaucoup plus de technologie et de travail qualifié que les premières usines implantées depuis le milieu des années 1960 [Treillet : 1998, 111-136]. Sur cette base émerge un diagnostic, largement partagé entre les autorités et les OI, de l'existence d'importants goulots d'étranglement au Mexique. En effet si le taux de scolarisation est très élevé (de l'ordre de 98 %), les performances du système scolaire sont insatisfaisantes : les taux de réussite sont faibles (de l'ordre de 60 %), les taux de redoublement élevés, les inégalités selon les régions et les groupes ethniques sont importantes et la qualité en général de l'enseignement apparaît comme insuffisante par rapport à des exigences accrues de l'appareil productif en termes de qualification de la main d'œuvre. Les réformes entreprises vont cibler en premier lieu l'enseignement primaire, dont la gestion est transférée aux Etats, le financement restant du ressort de l'Etat fédéral, puis à partir des années 2000 l'enseignement secondaire.

Parmi les OI, les principaux partenaires de la réforme éducative au Mexique sont la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID) – qui se concentre particulièrement sur la transition école-travail - et l'OCDE. On retiendra ici plus spécifiquement l'action de la Banque mondiale.

L'ensemble des réformes mises en œuvre depuis plus de vingt ans se caractérise par une élaboration commune entre les autorités (Etat fédéral, différents Etats) dans le cadre du Conseil national de la promotion de l'éducation (CONAFE), et la Banque mondiale. On recense notamment les projets suivants mis en œuvre par la Banque mondiale :

- - A partir de 2006, *Program of Quality Schools (PEC)* and *Support to School Management (AGE)*, programmes de prêts qui se concentrent sur les écoles défavorisées et soutiennent la mise en place d'un rôle plus grand des municipalités. L'ampleur de ces projets connaît rapidement une augmentation importante : le programme PEC passe de 21000 écoles en 2006 à 39000 en 2009, soit 18 % des écoles primaires, bénéficiant à 6,8 millions d'élèves, principalement dans les communautés pauvres et très pauvres ; Le programme AGE, en direction de communautés pauvres et indigènes, en arrive dans le même temps à toucher 67000 écoles.
- - Soutien à enseignement supérieur en 2005 pour 171 millions \$ dans le cadre de la *Reforma Integral de Educación Media*.
- - A partir de 2007, programme pour l'enseignement secondaire ciblé sur les plus pauvres non couverts par le programme de prestations monétaires conditionnelles *Oportunidades* (programme surtout urbain).
- - *School Based Management II* (à la suite de *School Based Management I*), lancé en 2010 pour 220 millions \$, est un soutien à l'autonomie et la gestion locale par les établissements.
 - *Compensatory Education Project* lancé par la Banque mondiale en 2010 pour 200 millions \$, dans la lignée de programmes antérieurs, sur la base d'un ciblage des zones et communautés les plus défavorisées et marginalisées, comporte trois niveaux : développement de la petite enfance, enseignement primaire et secondaire.
- - *Development Policy Loan (DPL)*, lancé en 2010 pour 700 millions \$ en direction de l'enseignement secondaire.

Les financements sont consacrés dans l'ensemble à l'assistance technique (dont une partie, on l'a vu, porte sur l'aide à la gestion des établissements scolaires dans le cadre de la décentralisation), le financement de matériel scolaire et d'ordinateurs, la mise en place d'infrastructures et leur entretien, ainsi que l'amélioration de la formation des enseignants.

La logique d'élaboration de la « Stratégie nationale d'éducation » repose sur le principe d'une sélectivité des domaines d'intervention, sur la base des démarches et critères suivants : « *diagnostic et évaluation, participation de la communauté, amélioration de l'équité et de l'inclusion, et politique de dialogue.* » [Banque mondiale : 2010, 2]. Outre la décentralisation, on retrouve dans ces différents axes les principales caractéristiques des réformes des systèmes éducatifs menés dans les différents pays d'Amérique latine selon une méthodologie relativement standardisée.

- La référence à un diagnostic fondé sur la méthode de *evidence based policy making* (EBP), c'est-à-dire une démarche d'aide à la décision publique basée sur la preuve [Laurent et al. : 2009, 853-873].
- L'objectif de participation communautaire, pour laquelle est mis en place un soutien financier et technique. Comme dans tous les projets de ce type la participation de la « société civile » et des ONG est sollicitée [Treillet : 2005, 15-28]. L'accent est mis également sur la participation des parents.
- Le ciblage des catégories de population bénéficiaires, avec l'objectif de remédier à l'exclusion et à la marginalisation des catégories pauvres ou discriminées.
- La « politique de dialogue », qui constitue une composante essentielle de l'orientation mise en œuvre par la Banque mondiale tant au niveau fédéral qu'au niveau des Etats. Elle s'est traduite ici notamment par une conférence des parties prenantes sur la réforme de l'éducation primaire en juin 2008 à Washington, ainsi que par une conférence en 2011 sur les liens entre éducation et compétitivité.

De nouvelles mesures sont également programmées depuis 2014 dans le cadre du paquet de réformes structurelles décidé par le nouveau gouvernement, dans un contexte de conflictualité sociale importante des personnels enseignants.

A.2.2 - Réforme du marché du travail mexicain

Après la « décennie perdue » des années 1980, la reprise de la croissance au début de la décennie 1990, dans le contexte de la politique monétaire d'ancrage du peso au dollar, n'est pas parvenue à créer suffisamment d'emplois dans le secteur formel pour absorber la croissance de la population active, alors même qu'une partie des industries du modèle de substitution des importations connaissait des difficultés et que la demande de travail dans les maquiladoras était insuffisante pour compenser cette contraction relative de l'emploi industriel. On assiste donc à une croissance de la part de l'emploi informel dans l'emploi total, et à des gains de productivité moyens relativement faibles dans l'ensemble de l'industrie (inférieure à 1 % par an). Dans un premier temps, en complément des premières mesures de flexibilisation du marché du travail (démantèlement d'une partie des réglementations antérieures), la politique de lutte contre l'inflation s'appuie également sur des accords de modération salariale. Cette politique s'implante dans un contexte de déstabilisation de la domination historique du PRI, qui s'accompagne d'un relâchement des liens organiques syndicat-parti-Etat, et de l'apparition de syndicats indépendants dans certaines maquiladoras (dans un contexte de forte répression syndicale) et dans certaines branches comme l'électricité.

Cependant il est difficile d'effectuer un bilan global des réformes du marché du travail au Mexique, car plusieurs analyses

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

divergent à propos de leur degré d'application effectif. Pour l'OCDE [2015] ou pour la BID [1997] par exemple, les mesures de déréglementation décidées ont rencontrées des obstacles politiques importants et n'ont pu être que partiellement mises en œuvre. Pour d'autres elles ont eu des effets hétérogènes [Stallings, Weller : 2005, 189-208].

C'est en partie sur la base de ce bilan contrasté qu'est lancé, dans le contexte du retour du PRI au gouvernement en 2014, une nouvelle étape de libéralisation du marché du travail dans le cadre d'un paquet de réformes structurelles intitulé *Pacto por Mexico*, sur la base d'un accord avec les principaux partis de l'opposition, PAN et PRD. La nouvelle réforme du marché du travail, qui prévoit d'assouplir considérablement les conditions d'embauche et de licenciement, s'inscrit dans un ensemble de mesures comprenant la déréglementation des télécommunications et de l'énergie (dont celle de l'entreprise PEMEX), une réforme de la protection sociale, une nouvelle réforme du système éducatif « *qui établit des normes plus claires pour les enseignants et les établissements* » [OCDE : 2015, 8] et la poursuite de la privatisation des terres avec l'objectif de l'élimination du secteur communautaire de l'*ejido*.

B. LES BASES D'UNE RECONFIGURATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.

Bien que ces réformes, on l'a vu, aient été mises en œuvre depuis le début des années 1990 selon plusieurs étapes, comprenant des bilans d'échec, des rectifications et des relances successives, on peut noter que leur tendance générale est d'acquiescer au cours de cette période un caractère de plus en plus global et d'inclure un éventail de plus en plus large de mesures. Ainsi la réforme éducative mexicaine part de l'enseignement primaire pour s'étendre à l'ensemble des niveaux ainsi qu'à la formation professionnelle ; dans plusieurs pays, les réformes des marchés du travail s'étendent de façon croissante à différents aspects, depuis le régime de fixation des salaires jusqu'à celui des embauches et des licenciements, du type de contrats de travail, des horaires, s'articulant quasi systématiquement avec des réformes des systèmes de protection sociale. Au-delà du tâtonnement et de l'empilement apparent des mesures, ce caractère globalisant ainsi que les grandes similitudes entre les pays indiquent la construction d'une politique cohérente visant à réformer l'ensemble de la société, sur la base d'une rupture claire avec les mécanismes antérieurs, tant des dictatures militaires que des régimes populistes. On fera donc l'hypothèse que l'articulation entre les réformes des systèmes éducatifs et celles des marchés du travail en Amérique latine contribuent à poser les bases d'une reconfiguration des politiques publiques, dans le

contexte d'une redéfinition du rôle de l'Etat par rapport au marché.

B.1. UNE COHERENCE THEORIQUE

Cette cohérence s'appuie sur une élaboration théorique dans le cadre des institutions internationales, qui puise elle-même à plusieurs filiations, de façon à construire une grille de lecture normative des modalités de constitution et de gestion du facteur travail que les PED doivent mettre en place, afin d'assurer une croissance fondée sur une allocation efficiente des facteurs de production. Sur la base d'un diagnostic en termes de chômage structurel, la notion de capital humain établit une articulation et une complémentarité entre l'amélioration du fonctionnement du système éducatif et du marché du travail.

B.1.1 - Chômage structurel et croissance potentielle.

Depuis la décennie 1990 s'est construit pour expliquer le chômage un consensus qui guide la plupart des politiques menées, que ce soit dans les économies industrialisées (et plus particulièrement l'Union européenne dans le cadre de la Stratégie européenne de l'emploi) ou dans les PED, mettant au sens la notion de chômage structurel, décliné la plupart du temps en chômage d'équilibre formalisé par le NAIRU – différents systèmes d'explication des mécanismes aboutissant au chômage d'équilibre se concurrençant par ailleurs [Gordon : 1997, 11-32, L'Horty : 2005, 85-93, Sterdyniak : 1997, 147-186].

Les conséquences théoriques et politiques de cette grille d'analyse sont de plusieurs ordres :

- L'indicateur du chômage d'équilibre est étroitement lié celui de la croissance potentielle, qui est l'estimation pour un pays du taux de croissance qui peut être atteint sur la base de la disponibilité et de caractéristiques de ses facteurs de production. Les politiques visant à élever le niveau de la croissance potentielle vont donc chercher à agir sur l'offre, la disponibilité et la qualité de ces derniers et non à relancer la croissance par des mesures conjoncturelles portant principalement sur la demande, désormais disqualifiées.

- Le diagnostic porté sur le chômage ne l'attribue pas à une demande de travail insuffisante de la part des entreprises, mais à une insuffisance de l'offre de travail, tant sur le plan quantitatif (recherche d'emploi par les chômeurs et les inactifs) que qualitatif (formation, adaptation aux besoins des entreprises, employabilité), ainsi qu'à un mauvais fonctionnement du marché du travail (appariement de l'offre et de la demande de travail).

- Dans cette optique l'objectif des politiques de l'emploi n'est pas tant la diminution du taux de chômage que l'augmentation du taux d'emploi – le chômage et l'inactivité étant

souvent confondues sous le terme de « non-emploi » - par le biais à la fois des politiques de *workfare* (sanction – incitation) en direction des chômeurs, et de l’allongement de la durée de la vie active via les réformes des systèmes de retraite. L’augmentation du taux d’activité des femmes est également encouragée, dans le contexte d’une extension des mesures d’incitation à la création d’emplois à temps partiel. Cet ensemble est souvent rangé sous le vocable de « politiques d’activation ».

- Sur le plan qualitatif, sont préconisées à la fois des réformes des systèmes de formations visant à élever le niveau de qualification de la main d’œuvre et à améliorer son adaptation aux exigences des entreprises, et une flexibilisation (sur tous les plans) des marchés du travail visant à optimiser la rencontre entre l’offre et la demande de travail.

- Dans le cas des PED, le taux de chômage n’ayant de toute façon qu’une signification limitée, l’accent est mis sur le recul du taux d’informalité. A cet égard, on assiste depuis trois décennies à une évolution de l’approche des OI, et notamment de la Banque mondiale, dans l’appréhension du secteur informel : vu jusqu’au début des années 1990 par l’approche dite « légaliste » comme le paradigme de fonctionnement d’un marché libre et d’une initiative privée cherchant à échapper aux réglementations, un secteur « *hautement productif, efficace et rentable* » [Feige : 1990], dans la lignée des travaux de H. de Soto [1989], il devient quelques années plus tard et notamment dans le cadre des SRP un obstacle à une augmentation de la productivité et à une élévation du revenu moyen des actifs [Banque mondiale : 2013, 210]. Le mot d’ordre de « formaliser l’informel » devient alors prédominant et contribue à déterminer les indicateurs de réussite des réformes des marchés du travail [Treillet : 2014, 19-26]

Dans le cas du Mexique, l’OCDE [2015, 4-5] fait l’estimation que le paquet très large de réformes des l’économie, lancées en 2014 par le nouveau gouvernement dans le cadre d’un accord tri-partite, est susceptible d’élever d’un point le niveau de la croissance potentielle, notamment grâce à une amélioration du fonctionnement des institutions.

B.1.2 - Une approche en termes de capital humain.

La référence centrale au cadre théorique du capital humain [Schultz : 1961, 1-17] conduit les OI préconisant les réformes éducatives à privilégier l’indicateur du taux de rendement de l’investissement scolaire par rapport à des investissements alternatifs [Vinokur : 1987, 920].

Cette prédominance conceptuelle s’inscrit dans le cadre d’une normalisation mondiale des politiques éducatives, que plusieurs études analysent comme un processus d’adaptation de l’école aux évolutions économiques contemporaines et à la mondialisation dans ses différentes dimensions [Laval, Weber : 2002].

RR « Quelle reconfiguration des politiques publiques... » [Treillet]

Dans le cas de l'Amérique latine, l'objectif affiché par les réformes des systèmes éducatifs est d'améliorer non seulement la couverture de la population par le service éducatif (le taux de scolarisation, inégal entre les pays, ainsi que sa durée, compte tenu du taux élevé d'abandons), mais surtout la qualité et l'efficacité (notamment en références aux évolutions de l'appareil productif et des marchés du travail) du système scolaire et de la formation initiale dans les différents pays du continent. Cet objectif s'appuie sur le diagnostic selon lequel, si à la fin des années 1980 les taux de scolarisation sont déjà relativement élevés, ayant augmenté considérablement en quelques décennies, (étant passés pour le primaire de 57,7 % en 1960 à 87,5 % en 1980, et pour le secondaire de 36,3 % à 66,2 % [Tedesco : 2000, 91], en revanche les performances du secteur public d'éducation ne sont pas satisfaisantes, qu'il s'agisse du taux élevé de redoublements, ou des faibles taux de réussite notamment pour les élèves des catégories aux plus faibles revenus, les inégalités se creusant avec les catégories ayant les moyens de fréquenter des établissements privés.

Cependant cette amélioration de la qualité doit se faire à coûts constants (voire inférieurs à ceux des années précédentes) dans un contexte de contraction des dépenses publiques, notamment d'éducation, depuis le début de la décennie 1980 (dépenses d'investissement comme de fonctionnement). Cette rationalisation des coûts doit s'effectuer notamment en améliorant la gestion administrative et en éliminant les « doubles emplois » dans le système.

L'approche en termes de capital humain fait explicitement le lien entre réforme de l'éducation et amélioration du fonctionnement du marché du travail, tant au niveau micro qu'au niveau macro-économique. Au niveau micro-économique, si les choix d'étude ou les comportements des parents par rapport à la scolarisation de leurs enfants sont déterminés par le rendement attendu des études en termes de revenu futur, une amélioration de la qualité du système scolaire orientera leur choix dans le sens souhaité de façon à augmenter les taux de scolarisation et la durée des études. Dans cette optique il est logique que les rémunérations sur le marché du travail soient individualisées le plus possible. A noter que cette proposition repose sur l'hypothèse d'un plein-emploi dans l'économie et notamment d'une absence de chômage ou de déclassement des diplômés. Au niveau macro-économique, une élévation du niveau général de qualification de la population active est considérée comme devant permettre d'élever la productivité moyenne et de faire reculer l'informalité (d'autres fonctions éventuelles du diplôme, signal, reproduction sociale etc. étant exclues dans le corpus d'hypothèses standard [Vinokur : 1987, 928-929]. Réciproquement, le poids du secteur informel est analysé comme s'opposant à l'accumulation de capital humain (en raison de l'incertitude de l'avenir lié à l'absence de protection sociale,

d'accès à une formation et de revenu stable). Pour la Banque mondiale [2010, 2] le lien est donc explicitement établi entre une amélioration des résultats du système éducatif, la réussite de l'entrée sur le marché du travail (au niveau individuel), le recul de la pauvreté et l'amélioration de la compétitivité de l'économie (au niveau macro-économique).

B.2. UN ETAT ORGANISATEUR DES MARCHES

Pour apprécier la reconfiguration des politiques publiques dessinées par ces évolutions, on prendra comme point de départ le constat de plusieurs OI : dans l'éducation, « *l'Etat est passé du statut de fournisseur à celui de régulateur* » (OCDE et al. : 2012 109). Autrement dit, son rôle est de créer l'environnement optimal pour que les marchés fonctionnent de façon efficiente, notamment le marché du travail et le système éducatif, que l'approche en termes de capital humain rapproche du paradigme du marché. Comme on l'a vu à propos de la centralité des notions de croissance potentielle / chômage d'équilibre, la politique économique ne peut être que structurelle (réforme des marchés) et non plus conjoncturelle.

B.2.1 - Le paradigme de la bonne gouvernance dans les domaines de l'éducation et de l'emploi.

Pour assurer ou apprécier la réussite des réformes menées, la notion de « bonne gouvernance », renvoyant à la qualité et à l'efficacité des institutions, acquiert donc un rôle central.

Cet agenda de la gouvernance, dans la doctrine du développement dominante depuis la fin des années 1990, articule de façon croissante l'approche néo-institutionnaliste avec une approche inspirée des analyses de Sen [Prévoist : 2005, 477-496] comme cadre de référence des SRP aujourd'hui commune à toutes les OI.

La question de la qualité des institutions encadrant le marché du travail est posée dans le RDM 2013 de la Banque mondiale, sur la base du constat d'un semi-échec dans les PED des « politiques d'activation » : à rebours de l'évolution des vingt années précédentes, l'organisation admet à l'épreuve du réel que dans le contexte de la crise, leur efficacité est limitée si la demande de travail est notoirement insuffisante. Par ailleurs l'option en faveur d'une déréglementation systématique est également relativisée. Si trop d'encadrement étatique du marché du travail peut entraver les créations d'emplois, des garanties insuffisantes en termes de droit pour les travailleurs peuvent s'avérer contre-productifs, la réglementation pouvant créer de la stabilité et des incitations encourageant l'élévation de la productivité et des qualifications. D'où la thématique du

« plateau » : situation optimale (spécifique à chaque pays en fonction de son histoire et de ses institutions) intermédiaire entre trop et pas assez de réglementation du marché du travail.

B.2.2 - De l'incitation à l'*empowerment*.

Le changement de nature des politiques publiques a également les conséquences suivantes : l'Etat n'étant plus chargé de soutenir l'activité économique, mais de créer l'environnement adéquat pour les actions des différentes catégories d'agents. C'est dans cette optique que l'articulation entre les réformes des marchés du travail (organisation de la production, gestion de la main d'œuvre) et les politiques éducatives (formation de la main d'œuvre), occupe une place centrale.

Le cadre théorique dominant procédant du paradigme néo-institutionnaliste est aujourd'hui le modèle principal-agent et le modèle des incitations en information imparfaite. Ce modèle sert de cadre pour penser les mécanismes de l'articulation Etat-marché-société civile : l'Etat est l'agent économique qui doit assurer de façon optimale la circulation de l'information et la coordination des actions des différentes catégories d'agents, et qui fait faire et envoie les bons signaux et les bonnes incitations aux autres catégories d'agents. C'est en vertu de cette approche que le dispositif emblématique mis en œuvre dans le cadre de la décentralisation éducative en Amérique latine est celui de la délégation de service public, une partie de ces délégations s'effectuant auprès d'institutions de la « société civile », par exemple des ONG ou des organisations religieuses.

Mais paradoxalement, la préoccupation croissante des OI pour la participation de la population comme gage d'efficacité des institutions et réussites des réformes, tend à rapprocher aujourd'hui cette thématique des incitations de celles des *capabilities* et de l'*empowerment* inspirées de Sen : s'il faut parvenir à *faire faire* une action aux agents économiques, une condition pour que cette action soit efficace et conduise à un optimum est que ceux-ci aient suffisamment voix au chapitre (*voice*) et puissent demander des comptes aux institutions (*accountability*). C'est le sens de la l'insistance de la Banque mondiale dans le RDM 2013 pour les actifs du secteur informel, dépourvus de syndicats, puissent néanmoins s'organiser et faire valoir leurs droits. Cette convergence conceptuelle a pour objectif central d'orienter les comportements à l'interface entre la formation et la production.

CONCLUSION.

Si l'examen des réformes du marché du travail (étroitement articulées à celles des systèmes de protection sociale) et des systèmes éducatifs en Amérique latine peut conduire à détecter une cohérence dans la reconfiguration des politiques

publiques attachées à la gestion de la main d'œuvre (depuis sa formation jusqu'à sa mise au travail), on peut noter que cette cohérence fait l'objet, sur le terrain comme dans les élaborations théorique, d'une évolution qui suit les différentes étapes de l'ajustement structurel, jusqu'à l'étape actuelle des SRP. A cet égard on peut parler d'une cohérence en construction, dont témoignent les hésitations récentes de la Banque mondiale concernant les réglementations des marchés du travail, même si sur le terrain les politiques menées tendent toujours à faire pencher la balance du côté de la flexibilité, comme le montre l'exemple récent du Mexique.

RÉFÉRENCES CITÉES.

- BANQUE MONDIALE [1986] « Financing Education in Developing Countries : An Exploration of Policy Options », Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE [1998] « Le savoir au service du développement », *Rapport sur le développement dans le monde (RDM)*, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE [2000/2001] « Combattre la pauvreté », *RDM*, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE [2013] « L'emploi dans le monde », *RDM*, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE [2010] « Mexico Education Quality : Strengthening the Contribution of Education in the Knowledge Economy », *Document*.
- BANQUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT [1997] « Progreso económico y social en América Latina », *Informe*, Washington D.C.
- G. CRUCES, A. HAM [2010] « La flexibilidad laboral en América Latina: las reformas pasadas y las perspectivas futuras », CEPAL, *Documentos de proyectos*.
- J.-M. FONTAINE [1994] *Mécanismes et politiques de développement économiques, Du "big push" à l'ajustement structurel*, Paris, Editions Cujas.
- R.J. GORDON [1997] « The Time varying-NAIRU and its Implications for Economic policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol.11, 1, pp. 11-32.
- C. LAURENT et al. [2009] « Pourquoi s'intéresser à la notion d' "evidence-based policy" ? », *Revue Tiers-Monde*, 4, 200, pp. 853-873.
- B. LAUTIER [1989] « L'ajusteur justifié ? Politique d'ajustement, emploi et dérégulation en Amérique latine », *Revue Tiers-Monde*, T. 30, 117, pp. 9-38.
- C. LAVAL, L. WEBER (dir.) 2002 *Le nouvel ordre éducatif mondial.OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*, Paris, Syllepse.
- Y. L'HORTY [2005] « Chômage structurel : de la théorie aux données », *Travail et emploi*, 101, pp. 85-93.

- E. MULOT [2001] « Le « néostructuralisme » et la question sociale en Amérique latine et Caraïbes : construction d'une pensée alternative ou convergence idéologique ? », *Mondes en développement*, 1, n° 113/114, pp. 63-70.
- OCDE, Nations-Unies, CEPAL [2012] « Transformation de l'Etat et développement », *Perspectives économiques de l'Amérique latine*.
- OCDE [2015] *Etudes économiques*, Mexique.
- PNUD [2010] « Les chemins du développement humain », *Rapport sur le développement humain*.
- B. PREVOST [2005] « Les fondements idéologiques et philosophiques du nouveau discours sur le développement », *Economies et sociétés*, série F, 43, 3, pp. 477-496.
- B. PREVOST [2010], « Lève toi et marche ! » : les injonctions de l'empowerment », *Economie et Institutions*, 15-39.
- P. SALAMA [1998] « De la finance à la flexibilité en Amérique latine et en Asie du Nord et du Sud-Est », *Revue Tiers-Monde*, T. 39 n° 54, pp 425-450.
- T. SCHULTZ [1961] « Investment in Human Capital », *American Economic Review*, Vol. 51, 1. pp. 1-17.
- H. de SOTO [1989] *El otro sendero*, Traduction (1994) La Découverte, Paris.
- B. STALLING, J. WELLER [2005] « L'emploi en Amérique latine, pierre angulaire de la politique sociale », *Revista dela CEPAL*, numéro spécial, pp. 189-208.
- H. STERDYNIAK et al. [1997] « Le taux de chômage d'équilibre : anciennes et nouvelles approches », *Revue de l'OFCE*, 60, pp.147-186.
- J-C. TEDESCO [2000] « Education et nouveau capitalisme en Amérique latine », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 27, pp 89-100.
- S. TREILLET [1998], « Mexique : régionalisation, ouverture et modification de la spécialisation industrielle », *Revue de l'IRES*, 27, pp. 111-136.
- S. TREILLET [2005] « La société civile dans les stratégies des institutions internationales », in *Quels acteurs pour quel développement ?*, G. FROGER et al., Paris, GEMDEV-Karthala, pp. 15-28.
- S. TREILLET [2014] « Changement de statut paradoxal du secteur informel dans la doctrine de la Banque mondiale : des Politiques d'ajustement structurel aux Stratégies de réduction de la pauvreté », *Cahiers de l'Association Tiers-Monde*, 29, pp. 19-26
- A. VINOKUR [1987] « La Banque mondiale et les politiques d'ajustement « scolaire » dans les Pays en voie de développement », *Revue Tiers-Monde*, T., n° 112, pp. 919-934.

