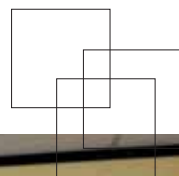




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

**UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS**



Note d'orientation n° 11
Conception de cadres
institutionnels pour les PPE

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 11

Conception de cadres institutionnels pour les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)

978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

Note d'orientation n° 11

Conception de cadres institutionnels pour les PPE



Objectif

La présente note a pour objet d'exposer les différentes fonctions liées à un programme public d'emploi (PPE)¹ de sorte que les participants puissent évaluer comment ces fonctions peuvent être accomplies au mieux dans leur propre contexte et leurs propres structures institutionnelles. Les arbitrages entre l'utilisation des institutions existantes et l'établissement de nouvelles institutions sont expliqués et certains exemples de dispositions institutionnelles sont donnés.

Introduction

Les dispositifs institutionnels pour les PPE peuvent être complexes car ils font habituellement intervenir un grand nombre d'acteurs et ils ont des fonctions centralisées et décentralisées. De plus, il est courant que de multiples acteurs interviennent horizontalement, c'est-à-dire que de multiples départements sont concernés au niveau national. En même temps, ils peuvent aussi être complexes verticalement car tous les différents niveaux de gouvernement infranational sont concernés, à savoir les États, les provinces, les pouvoirs publics locaux et les structures administratives au niveau des communautés. La présence d'acteurs horizontaux multiples reflète la nature multisectorielle des PPE et celle d'acteurs verticaux multiples reflète leur large couverture géographique dans la plupart des pays.

Par ailleurs, la structure institutionnelle des PPE correspond généralement à celle du gouvernement car le programme a habituellement besoin d'utiliser les cadres, institutions et structures en place pour gérer ces relations intergouvernementales. Dans beaucoup de pays se déroule un processus de décentralisation dans lequel certaines fonctions qui relevaient auparavant de la responsabilité de l'administration centrale sont décentralisées (Encadré 1). La conception institutionnelle des PPE doit tenir compte de ce processus et, dans bien des cas, peut l'appuyer. En outre, dans beaucoup de pays, l'utilisation d'organismes spécialisés

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

existants ou d'autres structures existantes qui ne sont pas directement intégrés à la fonction publique est courante, surtout pour la mise en œuvre de projets. Par conséquent, la structure institutionnelle d'un PPE sera particulière dans chaque pays et il n'y a pas de modèle susceptible d'être aisément adapté au contexte d'un autre pays.

Encadré 1. Formes de décentralisation

La **déconcentration**, souvent appelée décentralisation administrative, désigne le transfert de fonctions spécifiques à des organismes périphériques des mêmes institutions du gouvernement central (c'est-à-dire les bureaux de district), sans que le pouvoir soit transféré du gouvernement central, ce qui fait que la représentation et la participation locales demeurent limitées.

La **délégation de tâches** est l'attribution de certaines fonctions spécifiques à d'autres institutions semi-autonomes ou paraétatiques, qui les exécutent d'une manière indépendante, sans qu'il y ait de responsabilité directe des institutions locales, sectorielles ou du gouvernement central.

La **délégation de pouvoirs** désigne le transfert de fonctions spécifiques aux autorités locales en même temps que la base légale et les moyens et capacités nécessaires. Dans ce contexte, les organismes décentralisés ne seront guère tributaires de l'administration centrale, sauf sous la forme de lignes directrices et procédures techniques et managériales, ce qui laisse le choix des tâches et l'établissement de leur ordre de priorité du ressort des autorités locales.

La **privatisation** désigne un transfert complet et final d'un ensemble de services publics à des organismes privés. La privatisation va souvent de pair avec l'une des autres formes de décentralisation, en limitant sa portée à certaines tâches ou fonctions, à savoir la conception technique ou la mise en œuvre des travaux.

À mesure que les PPE se développent et prennent une dimension nationale, le problème le plus important au niveau institutionnel devient l'envergure même de ces programmes, qui rend l'entreprise totalement différente de la conception d'un projet. Passer à l'échelle nationale nécessite un dispositif de gestion complètement différent afin d'absorber le volume des travaux et sous-projets et le nombre d'individus concernés. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. Il s'agit souvent d'amplifier le programme en augmentant la couverture géographique sur une période de deux à quatre ans de sorte que les institutions concernées aient suffisamment de temps pour développer leur capacité de gestion.

La phase initiale comportera souvent des essais successifs avant d'arriver à une organisation optimale. C'est aussi la période durant laquelle les éléments détaillés des systèmes, procédures, normes techniques, procédures de planification, critères de sélection, processus de recrutement des travailleurs, etc. sont peaufinés.

Gestion d'un programme dans un environnement décentralisé

L'une des principales difficultés des PPE est de gérer un programme qui est mis en œuvre au niveau local, souvent par les autorités locales qui ne rendent compte que d'une manière limitée au pouvoir central. Il est indispensable que le mécanisme institutionnel soit conçu de telle façon que la gestion réelle et globale du programme soit possible. Il faut pour cela utiliser des instruments susceptibles d'aider à surmonter cette difficulté, et les plus importants sont évoqués ci-après. Généralement, les programmes font appel à une combinaison de ces instruments car il se peut que certains soient inutilisables dans certains pays et que d'autres ne soient pas adaptés au contexte.



Définition des principes et des éléments non négociables

Une stratégie importante pour garder le contrôle du programme est de définir les principes clés et les éléments non négociables au niveau central. Ces principes s'appliquent au programme à tous les niveaux de la mise en œuvre. Ils définissent les procédures suivant lesquelles fonctionnent les organismes décentralisés chargés de la mise en œuvre et les clarifient (Encadré 1).

Encadré 2. Principes directeurs du Programme productif de protection sociale (PPPS) convenus dans le Mémoire d'accord initial conclu entre le gouvernement éthiopien et les donateurs

- (i) Des filets de sécurité productifs seront utilisés comme moyen de transférer **en temps utile** des ressources (multi-annuelles) **adéquates** et **garanties** aux ménages vulnérables pour les protéger de l'indigence et de souffrances accrues.
- (ii) Pour assurer la protection des bénéficiaires et de leurs actifs, il faut garantir la **primauté des allocations**, c'est-à-dire que si pour une raison quelconque le Woreda n'est pas en mesure d'organiser des projets de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, les bénéficiaires identifiés devraient malgré tout avoir droit à bénéficier d'une assistance.
- (iii) La nature **productive** du programme désigne des projets de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et les effets multiplicateurs des allocations sur l'économie locale.
- (iv) Les allocations visent initialement à offrir des avantages à environ 5 millions d'Éthiopiens vivant en permanence dans l'insécurité alimentaire.



(v) Les allocations sont destinées aux individus qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire, quels que soient les terres, la main-d'œuvre et les autres actifs dont ils disposent actuellement dans les Woredas ciblés. La capacité de ne plus relever de la catégorie visée ne sera pas un critère de sélection des bénéficiaires. C'est l'objectif ultime, qui doit être atteint par une combinaison du PPPS et d'autres programmes relatifs à la sécurité alimentaire.

(vi) Le programme s'est donné pour principe d'accorder la priorité aux allocations monétaires, mais les allocations au titre des filets de sécurité productifs comprendront initialement **aussi bien des espèces que de la nourriture**. Les critères pour déterminer le type d'allocations comprendront les conditions du marché local, l'existence d'une capacité institutionnelle et la disponibilité des ressources comme prévu dans le Manuel pour la mise en œuvre du programme.

(vii) Le gouvernement éthiopien est convenu que le flux des fonds sera modulé en fonction de l'orientation à long terme du Programme de gestion et de contrôle des dépenses dans le cadre du Programme de réforme de la fonction publique. Le MOFED élaborera une stratégie pour faire coïncider les dispositions en matière de gestion financière avec le système ordinaire du gouvernement par l'intermédiaire du Bureau des finances et du développement économique ("BOFED"). Le gouvernement cible janvier 2006 comme date de commencement du canal 1 pour le PPPS.

(viii) Les ONG possédant les capacités et l'expérience pertinentes ont joué un rôle la première année dans la mise en œuvre du programme et leur participation continuera à condition qu'elles acceptent les dispositions du Manuel.

Il est également important de définir ces principes pour la surveillance et la gestion centralisées du programme, car c'est ainsi que sont définies les questions clés qu'il faut surveiller. Il est très avantageux d'avoir un petit nombre de principes généraux car cela facilite la gestion et la surveillance du programme. Mais compte tenu des multiples objectifs qu'il est souvent nécessaire de mettre en balance, cela n'est pas toujours faisable (tableau 1).

Tableau 1. Exemples d'instruments pour la gestion d'un programme

Instrument	Études de cas exemplatives
Définition des principes et des éléments non négociables	La fourniture en temps utile d'allocations adéquates et garanties a été définie comme l'un des principes des programmes productifs de protection sociale (PPPS) qui éclairent les indicateurs clés utilisés pour surveiller les programmes et évaluer la performance des pouvoirs publics locaux.
Financement	La Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGER) en Inde précise les conditions qui doivent être remplies avant que le gouvernement central puisse verser une deuxième tranche de financement à l'État.
Législation	Le mécanisme est prescrit par une loi spéciale accordant le droit légal à un emploi et obligeant le gouvernement à donner effet à ce droit. Les programmes élargis de travaux publics (PETP) utilisent les conditions prévues dans la Loi sur la répartition du revenu qui régit les modalités de répartition du revenu entre les pouvoirs publics nationaux, provinciaux et locaux pour faire en sorte que les provinces et les municipalités allouent des fonds aux PETP.
Manuels de mise en œuvre, lignes directrices et codes de bonnes pratiques	Par exemple, la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGER) prescrit que tous ceux qui en font la demande reçoivent une carte d'emploi et expose les prescriptions relatives à cette carte, même si ce sont les États qui conçoivent et délivrent leurs propres cartes. Le PPPS fournit des lignes directrices concernant l'achat de terrains privés par le programme, mais la décision à cet effet est prise en définitive par les équipes spéciales locales chargées de la sécurité alimentaire.
Incitations	Le PETP a mis en place des incitations à l'intention des municipalités qui dépassent les objectifs en matière de création d'emplois. Elles reçoivent des sommes à titre d'incitation en proportion du nombre d'emplois créés au-dessus des objectifs minimums.
Suivi et audits	Le Système de gestion et d'information (SIG) au titre du PNMGGER est un outil de gestion essentiel qui permet au gouvernement central d'identifier rapidement les principaux domaines dans lesquels les dispositions de la Loi ne sont pas respectées.



Financement

Le contrôle du financement est la façon la plus courante pour les pouvoirs publics centraux de maintenir un contrôle et une influence sur les programmes. Il est essentiel que le financement soit octroyé d'une manière équitable et transparente et qu'il soit prévisible pour permettre aux organismes chargés de la mise en œuvre de planifier leurs travaux. Cela étant, il est possible en parallèle de prévoir des mécanismes pour retirer les fonds si les principes ou les lignes directrices ne sont pas respectés, ou octroyer des fonds supplémentaires si les organismes en question font bien leur travail. Des mesures d'incitation budgétaires et autres peuvent aussi être utilisées et sont évoquées ci-après.

Législation

La législation est un autre instrument qu'on peut utiliser pour appuyer la gestion des programmes. Il peut y avoir une législation spécialement établie pour les PPE, ou bien des modifications de la législation existante peuvent être promulguées dans le cadre du programme.

Manuels de mise en œuvre, lignes directrices et codes de bonnes pratiques

Les manuels de mise en œuvre des programmes sont des outils essentiels pour les PPE. Ils permettent aux pouvoirs publics centraux de définir les décisions qui peuvent et devraient être prises au niveau local, et celles qui devraient être prises à des niveaux administratifs plus centralisés. Cependant, il importe que les manuels établissent une distinction claire entre les prescriptions obligatoires et les lignes directrices recommandées. Il est aussi utile que le



© OTTMito Tsukamoto

manuel précise les actions que les pouvoirs publics centraux peuvent entreprendre en cas de non-respect de ces prescriptions obligatoires.

Incitations à l'intention des organismes chargés de la mise en œuvre

Les pouvoirs publics centraux peuvent aussi mettre en place des mesures d'incitation pour encourager une meilleure mise en œuvre de la part des autorités locales. Ces mesures peuvent être institutionnelles, par exemple, quand les autorités locales se voient octroyer des fonds supplémentaires en fonction des résultats. Ils peuvent aussi être alloués au personnel qui travaille sur le programme, par exemple sous forme de primes pour ceux qui atteignent ou dépassent les objectifs fixés. Les incitations peuvent aussi être conjuguées à des mesures dissuasives telles que pénalités, réduction du financement ou imposition d'exigences en matière de cofinancement.

Suivi et audits

Le suivi et les audits sont aussi des outils essentiels de la gestion des programmes car ils constituent les principales sources d'informations pour fonder les grandes décisions de gestion. L'utilisation des technologies de l'information permet d'accéder rapidement à des informations détaillées, ce qui renforce beaucoup la capacité de centraliser efficacement la gestion des programmes.

Principaux aspects du cadre institutionnel

Quelques questions essentielles sont à prendre en considération dans le processus de conception institutionnelle. Une fois qu'elles sont comprises et définies, il est possible de concevoir une structure institutionnelle plus efficace.

Responsabilisation et pouvoir

Il faut que la structure institutionnelle précise clairement qui doit rendre des comptes à qui en ce qui concerne la mise en œuvre du programme. Il y a quelques cas où cela peut être compliqué. Par exemple, quand un ministère chef de file doit travailler avec d'autres ministères pour veiller à ce qu'un programme soit efficace, il peut y avoir des difficultés ou des retards parce que le ministère chef de file n'a généralement pas de comptes à rendre à qui que ce soit, hormis le chef du gouvernement.

Par ailleurs, dans les pays dotés d'une structure fédérale, les gouvernements infranationaux ne sont pas tenus de rendre compte directement aux autorités nationales/fédérales, et il faut que le cadre institutionnel et le programme reflètent une démarche fondée sur la collaboration.



La question du pouvoir est étroitement liée à celle de la responsabilisation. Si ceux qui sont responsables du programme, par exemple, les départements chefs de file, n'ont pas de pouvoir sur ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des projets, comme les autorités locales, il faut créer des mécanismes spéciaux pour faire en sorte qu'il y ait à la fois pouvoir et responsabilisation dans le cadre du PPE. Cela peut être fait par une loi spéciale, comme c'est le cas avec le PNMGGGER, par la législation en vigueur qui porte sur les relations entre administrations, comme la Loi sur la répartition du revenu et les subventions soumises à conditions en Afrique du Sud, ou par des dispositions en matière de financement grâce auxquelles les départements chefs de file contrôlent les ressources financières et peuvent les retirer ou les diminuer si les autorités locales n'agissent pas conformément aux objectifs du programme.

Responsabilités financières et fiduciaires

Il faut mentionner un autre élément important de la conception institutionnelle: la gestion financière et les dispositions fiduciaires, qui devraient être conformes à la structure hiérarchique, bien que cela ne soit pas toujours possible. En particulier, dans les cas où les communautés participent à la mise en œuvre du PPE, il est souvent difficile de déléguer certaines des responsabilités en matière de gestion financière et de fiducie aux membres de la communauté car en général, ils ne peuvent pas satisfaire aux exigences habituelles de l'administration concernant les qualifications. Dans la plupart des cas, ces attributions demeurent dans la sphère de compétence des pouvoirs publics, habituellement les autorités locales les mieux placées pour travailler avec la communauté. Dans d'autres cas, des organisations non gouvernementales (ONG) peuvent être désignées comme intermédiaires pour renforcer les capacités des membres de la communauté et veiller à ce que ces obligations soient remplies.

Capacités et compétences techniques

La mise en œuvre des PPE nécessite d'importantes capacités et connaissances spécialisées, qui ne sont pas toujours disponibles dans les départements administratifs. Il faut donc évaluer dès le départ si l'on dispose des connaissances spécialisées nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions, et si besoin est, il faut les mettre en place. Inversement, il convient de prendre acte de l'expérience du gouvernement ou des départements en matière de mise en œuvre des PPE, et de solliciter des contributions et conseils, surtout en ce qui concerne les questions relatives à la conception locale et régionale. Le PPPS, par exemple, utilise largement les connaissances acquises au fil des ans avec les programmes de secours d'urgence pour faciliter la répartition des budgets entre les régions et districts. Dans beaucoup de pays, il faut déployer des efforts particuliers pour renforcer les capacités de mise en œuvre au niveau local. Ce point est évoqué séparément et plus en détail ci-après.



Mandat

Une autre importante question à prendre en considération est le mandat confié aux différents départements concernant la responsabilité de certaines activités ou décisions relatives à la conception, car cela peut entraîner des tensions si ce point n'est pas prévu dans le cadre du programme. Les départements du travail sont généralement chargés de la fixation des niveaux des salaires et des conditions de travail, mais en dehors de cet aspect, leur participation au PPE peut être limitée. Cependant, dans la plupart des cas, il y aura une prescription voulant que ce département soit consulté et impliqué dans la fixation du taux de rémunération approprié et des autres conditions d'emploi, car il peut aussi être le mieux placé pour évaluer l'impact du PPE sur le reste du marché du travail.

Les questions relatives au mandat se posent aussi fréquemment quand les activités du PPE sont identifiées et mises en œuvre. Par exemple, les ministères de l'éducation sont généralement chargés de planifier les écoles ou, au moins, de décider où elles doivent être implantées. Si les gestionnaires du programme décident de construire une école, il est possible que ces activités non seulement n'entrent pas dans le cadre du mandat du programme, mais qu'elles entraînent aussi des doubles emplois entre écoles ou que certaines soient construites là où elles n'auront que peu d'utilité, ou bien qu'elles ne répondent pas aux normes du département, etc. De plus, quel que soit le responsable de la construction, le département de l'éducation sera responsable de la dotation en personnel et de son fonctionnement et il a besoin de pouvoir planifier ces aspects. Si le département de l'éducation n'est pas suffisamment impliqué, il se peut qu'en définitive l'école ne soit pas utilisée pendant une longue période, comme cela a été le cas pour le PPPS en Éthiopie et le Programme de travaux publics communautaires (TPC) en Afrique du Sud.



Le rôle du département chef de file peut devenir difficile quand le partenaire chargé de la mise en œuvre remet en question sa participation au programme. C'est ce qui s'est produit dans le cas du PETP en Afrique du Sud. L'implication du Département des travaux publics dans les activités du secteur social a été fréquemment entravée car beaucoup d'autres parties prenantes contestaient sa participation à des programmes comme le Programme de développement de la petite enfance. Son mandat s'en est trouvé affaibli car, alors qu'il a été tenu responsable en définitive de l'exécution du programme, les autres départements et parties prenantes résistaient souvent aux pressions qu'il exerçait pour qu'ils aillent plus vite de l'avant.

Structures et institutions existantes, ou bien nouvelles?

Un des grands problèmes de la conception institutionnelle est de définir dans quelle mesure utiliser les institutions et structures existantes ou au contraire en établir de nouvelles. En fonction de la situation dans un pays donné, plusieurs institutions existantes peuvent répondre aux conditions requises pour gérer un PPE, par exemple:

- Les départements chefs de file (par exemple les départements des travaux publics ou du développement rural) qui possèdent les connaissances techniques pour mettre en œuvre de tels projets;
- Les ministères chefs de file (bureaux des présidents ou des premiers ministres) qui ont suffisamment de pouvoir pour coordonner les projets mis en œuvre par l'intermédiaire de différents ministères techniques chefs de file;
- Les fonds sociaux ou organismes de travaux publics existants qui bénéficient de procédures plus simples et plus rapides, de manuels de mise en œuvre bien établis, etc.

Il en va de même pour certaines activités de mise en œuvre des projets. Ceux qui disposent des capacités existantes peuvent être en mesure d'assimiler relativement facilement les fonctions du PPE: il se peut que le personnel soit insuffisant, mais les systèmes et procédures sont déjà en place. La section existante d'une administration locale chargée des achats peut aussi être en mesure de gérer les achats liés au PPE. Même si cela suppose d'embaucher du personnel supplémentaire, c'est souvent plus facile et plus rapide à gérer que d'établir une nouvelle section, ou de nouveaux systèmes et procédures de passation des marchés.

En revanche, il se peut que les administrations existantes aient du mal à modifier leurs pratiques de travail si un programme doit faire appel à de nouveaux processus ou modes opératoires. Par exemple, les bureaux pour la jeunesse peuvent être utilisés pour s'occuper du recrutement de tous les jeunes au chômage. Si l'objectif d'un programme est de cibler les plus pauvres, il se peut que ces bureaux aient du mal à trouver les participants et reviennent aux processus d'embauche antérieurs.



Trouver le juste équilibre entre la mobilisation des institutions existantes et l'établissement de nouvelles capacités spécifiques est toujours une tâche délicate. La conception du cadre institutionnel d'un PPE nécessite une bonne compréhension de la nature et de la portée des diverses fonctions en jeu et ces points sont évoqués plus en détail dans la section suivante.

Fonctions habituelles des institutions dans un PPE

Il existe un ensemble de fonctions qui font normalement partie de tous les PPE et une question importante dans la conception institutionnelle est de déterminer où elles peuvent être le mieux exécutées. À cet égard, les questions à prendre en considération sont l'expérience, la capacité, le mandat et l'importance politique du programme.

Les fonctions typiques des programmes sont évoquées ci-après. Elles se répartissent en deux ensembles, l'un qu'on trouve généralement au niveau central, et l'autre au niveau le plus décentralisé. Certaines fonctions couvrent les deux ensembles et certaines dépendent de la conception du programme.

Fonctions centralisées

Au niveau central, tous les programmes ont une institution ou un comité directeur pour assurer sa direction politique et administrative. Le responsable politique de cette institution est généralement celui qui en assure également la promotion au niveau politique. Outre les comptes à rendre au sein du gouvernement en ce qui concerne le programme, cette fonction inclut aussi habituellement la coordination du programme au niveau gouvernemental. Il s'agit de travailler avec le Ministère des finances

sur les questions de budgétisation et les questions financières, et avec les autres ministères responsables de la mise en œuvre, tels que ceux qui s'occupent de la formation et ceux qui sont chargés de la protection sociale. Comme cette fonction peut être extrêmement délicate à accomplir, il est généralement souhaitable de limiter le nombre de ministères impliqués pour faciliter le processus de coordination.

En général, l'institution faîtière/le comité directeur national délègue la gestion quotidienne du PPE à un organisme, un département ou une unité spéciale. L'organisme ou le département qui dirige/gère le programme a habituellement besoin d'un certain nombre de capacités à sa disposition:

- **conception du programme:** conception générale du programme, y compris la fixation des objectifs et les dispositions en matière de financement;
- **questions économiques/budgétaires:** défendre les budgets du programme et démontrer l'efficacité du programme;
- **questions politiques/soutien public:** obtenir un soutien au niveau politique en faveur du programme et communiquer ses effets et les avantages qu'il procure;
- **planification et coordination:** coordonner les activités du programme entre les différents ministères, et entre les autorités centrales et locales;
- **gestion du programme;**
- **suivi et évaluation:** recueil et analyse des rapports pour améliorer le fonctionnement du programme et la prise de décisions, évaluation des effets du programme et amélioration de sa conception;



© OIT/Mito Tsukamoto

- secrétariat du comité directeur/structure de coordination.

Outre ces fonctions, le ministère chef de file a normalement un rôle d'orientation et de supervision des activités suivantes:

- **techniques (par secteur):** établissement de normes et de lignes directrices pour la conception et garantie de la qualité des interventions;
- **participation et mobilisation de la communauté:** mise en place de procédures opérationnelles pour assurer la participation locale, un recrutement équitable, les contributions à la définition des projets et l'établissement de l'ordre de priorité des activités;
- **établissement de rapports:** veiller à ce qu'il y ait la capacité de faire rapport sur les activités, préciser les modèles de présentation et les procédures pour l'établissement des rapports.
- **vérification et audits:** préciser les normes en matière d'audit et les dossiers à mettre à disposition pour le processus d'audit.

Fonctions décentralisées

Les fonctions et capacités connexes répertoriées ci-après sont nécessaires au niveau décentralisé:

- **identification des projets:** les projets adéquats qui contribuent à la réalisation des objectifs du programme et répondent à ses exigences;
- **identification de l'emplacement:** les lieux qui facilitent l'accès des participants;
- **recrutement des travailleurs:** il est nécessaire d'identifier les travailleurs au niveau local et, si l'on doit satisfaire à des exigences spécifiques, il faudra peut-être les sélectionner pour s'assurer qu'ils répondent à ces conditions;
- **gestion des travaux:** en dernier ressort, il faut que les projets et les travaux soient gérés au niveau local pour en garantir la qualité et les résultats;
- **notification de l'état d'avancement (niveau des projets):** il faut que l'état d'avancement des projets soit régulièrement notifié;
- **administration des projets:** il faut que les projets soient administrés au niveau local, de façon à assurer le suivi de la participation, de la productivité, des matériaux utilisés, etc.

Fonctions centralisées ou décentralisées (selon la conception du programme)

Selon la conception du programme et les circonstances locales, certaines fonctions peuvent être centralisées ou décentralisées.

- **Administration des participants:** les participants au programme peuvent être enregistrés et administrés à divers niveaux et ce point a des conséquences importantes à divers niveaux de la conception du programme.
- **Rémunération des travailleurs:** les travailleurs peuvent être rémunérés en espèces par les autorités locales ou les entrepreneurs, ou bien il est possible de mettre en place un système de versements bancaires ou par voie électronique. L'évolution des technologies de l'information et de la communication a permis d'apporter d'importantes améliorations et innovations dans ce domaine avec des options telles que le paiement par téléphone cellulaire, les dispositions bancaires, les guichets automatiques de banque mobiles, etc.
- **Approbation des projets et activités:** différents niveaux d'approbation peuvent être largement décentralisés. Dans les cas extrêmes, le pouvoir de sanction peut être délégué au niveau de la communauté ou bien confié à l'autorité responsable en dernier ressort du programme, comme le ministère en charge. Cela dépendra de nombreux facteurs, à commencer par le degré général de décentralisation, en particulier le degré de délégation des fonctions du pouvoir central aux autorités locales.
- **Achat des outils et des matériels:** ces fonctions peuvent aussi être exécutées à plusieurs niveaux et dépendent de nombreux facteurs. La direction du programme pourra souhaiter que l'achat des outils se fasse au niveau central pour bénéficier des éventuelles économies liées à l'achat d'outils en grande quantité ou pour assurer la qualité adéquate, ou bien elle pourra souhaiter que les achats bénéficient aux entreprises locales en les faisant au niveau local. La taille du pays ou de la province et les éventuelles difficultés logistiques seront autant d'éléments qui pèseront sur ces décisions.

Compte tenu de leur importance, certains de ces éléments sont évoqués plus en détail ci-après.

Administration des participants

La façon dont la participation à un PPE est gérée est d'une importance capitale pour atteindre les objectifs du programme et déterminer sa nature globale. Il existe de nombreuses variations et procédures en ce qui concerne la sélection et le recrutement des participants. Certaines dépendent du volume de travail que le programme peut effectivement offrir, et les travailleurs sont embauchés en fonction des besoins. D'autres se basent sur le nombre d'individus qui ont besoin de travailler, et les travailleurs demandent à travailler dans le cadre du programme et sont affectés à tels ou tels projets et activités. Les diverses méthodes de sélection et de recrutement seront évoquées plus en détail car il s'agit d'un élément essentiel de la conception des programmes qui a d'importantes conséquences au niveau institutionnel.

Méthodes de sélection fondées sur les projets

Dans les PPE qui prévoient un processus de sélection en fonction des projets, les travailleurs sont embauchés pour un projet particulier et lorsqu'il arrive à sa fin, ou bien quand leur travail n'est plus nécessaire, ils sont renvoyés. La durée de l'emploi est fonction des besoins de main-d'œuvre du projet, et non des besoins du travailleur. On s'accorde généralement à reconnaître que le projet, ou la série de projets dans la zone, ne créera pas suffisamment de travail pour employer tous ceux qui veulent travailler sur le programme. Dans certains cas, cela entraîne un processus de rotation des travailleurs, par lequel les demandeurs se voient octroyer un nombre de journées de travail à peu près égal de sorte que le travail et le revenu sont distribués également dans la communauté.

Avec les méthodes de sélection en fonction des projets, les travailleurs sont embauchés par l'organisme ou l'entité responsable de la mise en œuvre des projets, bien qu'habituellement l'embauche se fasse par l'intermédiaire de structures locales existantes ou spéciales comme les comités directeurs de projet. L'organisme chargé de la mise en œuvre du projet recrute en général conformément au manuel de mise en œuvre du programme. Une estimation du nombre d'ouvriers ou un histogramme de la main-d'œuvre est préparé pour le projet et les membres de la communauté locale sont sélectionnés. D'habitude, il n'y a pas de registre centralisé des travailleurs ou des demandes de travail car chaque projet maintient ses propres registres. Si la méthode fondée sur les projets est simple et d'un bon rapport coût-efficacité, elle comporte néanmoins quelques inconvénients non négligeables, surtout du point de vue de l'évaluation du programme. Comme les registres demeurent au niveau de chaque projet, il n'est pas possible de déterminer si les travailleurs travaillent ou non sur plusieurs projets. Par ailleurs, la demande totale de travail ou la mesure dans laquelle le programme répond à cette demande n'est pas consignée. En effet, en général aucun registre n'est tenu concernant ceux qui n'ont pas été employés et l'on ne demande pas aux travailleurs combien de jours ils seraient disponibles pour travailler. Comme cela est évoqué plus en détail dans la note d'orientation sur le suivi et l'évaluation, il est souvent très difficile de centraliser les registres sur l'emploi pour les projets et cela est rarement fait. La sélection des travailleurs est dans l'ensemble complètement décentralisée avec cette méthode. En général, le PETP utilise cette méthode de recrutement et de sélection.

Méthodes de sélection fondées sur le programme

Les méthodes de recrutement fondées sur le programme mettent en œuvre la sélection des travailleurs à un niveau juste au-dessus de celui des projets. La sélection est faite au niveau de la communauté ou au niveau le plus bas de l'administration locale. Il est demandé à tous les travailleurs susceptibles d'être retenus de présenter une demande ou de s'inscrire en vue de travailler et un





registre local des demandeurs est tenu. Selon le programme, des critères d'admissibilité peuvent être appliqués, comme c'est le cas, par exemple, avec le PPPS en Éthiopie. Seuls les ménages qui sont jugés vivre dans l'insécurité alimentaire sont admis à travailler pour le PPPS et ceux qui présentent une demande mais ne répondent pas aux conditions requises ne sont pas retenus. L'Équipe spéciale locale chargée de la sécurité alimentaire, qui procède à toutes les évaluations et donne lecture de ses recommandations à une réunion publique de la communauté, gère ce processus. Ses recommandations sont ensuite soumises au Conseil Kebele (structure administrative locale dont relève la communauté) pour approbation.

Mais une fois que les participants sont sélectionnés, le conseil décide du moment où la main-d'œuvre est nécessaire et où les individus concernés doivent être disponibles pour travailler, et affecte les travailleurs aux projets, selon que de besoin. Les participants sont admis pour un nombre de jours donné, en fonction de la taille de leur ménage et du conseil, qui gère aussi généralement les projets et planifie les activités de façon que tous les travailleurs aient du travail.

En Inde, les participants au programme au titre du PNMGGGER sont tenus de s'inscrire auprès de la structure administrative locale, le Gram Sabha, avant de recevoir une carte d'emploi. Une fois qu'ils sont en possession de la carte, ils peuvent demander du travail pour des périodes données. Le Gram Sabha gère le processus d'affectation de ceux qui ont demandé à travailler sur des projets locaux, et, si nécessaire, lance des projets supplémentaires afin d'offrir un emploi à tous.

Les processus de sélection fondés sur le programme nécessitent donc une fonction de sélection distincte pour assurer non seulement la sélection des participants, mais aussi la tenue des registres de ceux qui ont été sélectionnés pour travailler et de ceux qui ne l'ont pas été. Cette fonction, qui comporte un aspect administratif non négligeable, relève généralement de la responsabilité des pouvoirs publics locaux. Outre les fonctions administratives, il faut aussi la capacité de :

- gérer la sélection conformément aux règles du programme, ce qui peut donner lieu à une évaluation des ressources ou à une autre forme quelconque d'évaluation;
- communiquer les résultats du processus aux membres de la communauté d'une manière compréhensible par tous;
- gérer la logistique de l'affectation des travailleurs à tels ou tels projets.

Ces méthodes de sélection sont généralement utilisées pour les programmes qui visent à toucher tous les membres du groupe cible car un registre central est habituellement nécessaire pour évaluer si tous les bénéficiaires visés ont été contactés. Elles sont donc plus courantes dans le cadre des programmes de grande envergure et de longue durée et des PNMGGGER.

Dans certains pays, les bureaux de l'emploi peuvent être suffisamment accessibles aux individus susceptibles de participer au programme. En pareil cas, ils peuvent être en mesure d'aider, voire de gérer totalement le recrutement des participants au PPE. Le Kosovo en est un exemple. Il a été décidé de recourir aux bureaux de l'emploi pour les raisons suivantes:

- le PPE et les bureaux de l'emploi relèvent du Ministère du travail et de la protection sociale;
- Le Kosovo est un petit pays et toutes les zones rurales sont relativement proches d'une ville où se trouve un bureau de l'emploi;
- Les bureaux de l'emploi tiennent déjà des registres des chômeurs et de ceux qui reçoivent des allocations sociales, qui peuvent être utilisés pour améliorer le ciblage.

En général, les bureaux de l'emploi établis sont plus susceptibles d'être efficaces dans les zones urbaines et les pays à revenu intermédiaire. Cependant, lorsqu'ils sont présents dans le cadre du programme, ils peuvent réduire sensiblement le coût du ciblage et du recrutement et renforcer la capacité de regrouper et gérer les données financières, et relier les participants à d'autres interventions complémentaires, telles que le placement, la formation, les bourses d'études, etc.

Rémunération des participants

Les participants peuvent aussi être payés au niveau des projets ou du programme. Au niveau des projets, les agents chargés de la mise en œuvre rémunèrent directement les travailleurs. Le taux de rémunération est généralement fonction du travail accompli. Dans certains programmes et certaines circonstances, surtout dans les situations d'urgence, il peut en aller différemment quand l'objectif principal est de verser un revenu aux bénéficiaires. Les agents chargés de la mise en œuvre gèrent habituellement l'ensemble du système de rémunération eux-mêmes et ils peuvent procéder à des versements en espèces, en nature ou, de plus en plus, par virements bancaires ou autres moyens électroniques.

Le département de l'administration locale chargé de tenir les registres de tous les participants administre habituellement les versements au titre du programme. En général, les agents chargés de la mise en œuvre font rapport au département sur le nombre de jours ouvrés et sur les sommes dues aux bénéficiaires pour la période considérée. Les versements sont alors effectués au niveau central. Cette méthode comporte un certain nombre d'avantages, en particulier quand il est possible d'améliorer l'utilisation des ressources en traitant un grand nombre de versements relativement petits.

Cependant, il faut prendre en compte le facteur coût lorsque les départements de l'administration locale effectuent la sélection et le



© OIT/Mito Tsukamoto

paiement des participants ainsi que la tenue des registres en raison du renforcement des capacités auquel il faut procéder pour assurer le bon fonctionnement de ces processus. Comme beaucoup d'administrations locales peuvent ne pas avoir les moyens financiers d'embaucher du personnel administratif et d'encadrement supplémentaire pour exécuter ces tâches, il faut veiller à inclure ces coûts dans la conception du programme. Lorsque ces fonctions sont assurées au niveau d'un projet, ces coûts sont habituellement intégrés aux coûts de gestion du projet.

Les avantages des processus de sélection et de rémunération au niveau du programme sont plus importants lorsqu'il y a un nombre relativement plus grand de participants et, du point de vue de la globalité du programme, l'investissement est généralement rentable grâce à l'optimisation des coûts du recrutement et du paiement ainsi qu'aux éventuelles économies sur le plan du suivi et de l'évaluation (S&E) du programme ou, au moins, par une amélioration dans ce domaine.

Dans beaucoup de pays, les systèmes fonctionnent mieux quand toutes les activités sont maintenues à un seul niveau d'administration et aussi près des travaux que possible. Il se peut que les organismes centraux chargés de traiter les paiements ne leur accordent pas une priorité suffisante, surtout s'ils ne font pas partie de leurs attributions principales. Il est cependant capital que le paiement des travailleurs soit fait régulièrement et en temps voulu car les retards ont des effets extrêmement préjudiciables sur le moral des travailleurs et sur leurs ménages. Les retards sont souvent plus courants quand les organismes impliqués n'ont pas de comptes à rendre directement aux travailleurs et aux communautés. Comme on peut s'y attendre, les organismes en contact direct avec les bénéficiaires sont ceux qui sont le plus incités à veiller à ce que les paiements soient distribués en temps voulu et comme promis.

Identification, conception et mise en œuvre des projets

L'identification, la conception et la mise en œuvre des projets sont souvent effectuées au niveau local. Cela peut se faire par l'intermédiaire des autorités locales ou des bureaux régionaux ou locaux des départements nationaux. Le rôle du département chef de file ne va généralement pas au-delà de l'établissement de lignes directrices, spécifications et normes pour les projets.

Généralement, une méthode fortement axée sur les communautés est préconisée durant le processus d'identification des projets pour en accroître la pertinence et l'utilité pour ces dernières. En plus de disposer d'une série de lignes directrices, qui comprennent une liste des activités autorisées, il faut veiller à ce que des activités jugées positives pour une communauté donnée n'aient pas de conséquences négatives pour d'autres communautés. Par exemple, dans les projets d'infrastructures hydriques, la construction de barrages ou de canaux d'irrigation peut avoir un impact négatif sur les communautés en aval.

La conception des projets est importante pour le succès du programme à long terme. IL faut souvent des connaissances spécialisées relatives au secteur considéré pour faire en sorte que la conception soit d'un bon rapport coûts-efficacité. Cela vaut pour les activités liées aux infrastructures et à l'environnement et pour les services sociaux. Par exemple, lorsque des arbres sont plantés, il est important que des essences locales soient plantées sur des emplacements qui conviennent et qu'un système d'irrigation régulière soit mis en place pour augmenter le taux de survie des plants. Par conséquent, les institutions locales chargées de la conception des projets ont besoin de connaissances spécialisées et de ressources pour que ceux-ci soient bien conçus.

Beaucoup d'administrations locales n'ont pas les connaissances spécialisées ou les budgets adéquats pour concevoir les projets, tandis que beaucoup de programmes sont peu disposés à allouer des ressources suffisantes pour la conception des projets en raison des pressions qui s'exercent pour qu'une large part des ressources soit directement octroyée aux pauvres. Et cela, en dépit du fait qu'il est généralement admis que l'investissement dans une bonne conception est rentable à long terme grâce aux avantages secondaires accrus, comme un meilleur fonctionnement, une durée de vie plus longue pour les équipements et des coûts de maintenance plus bas.

La mise en œuvre des projets est généralement exécutée aussi localement que possible. L'accent est mis non seulement sur l'embauche de travailleurs locaux, mais aussi sur l'utilisation de matériels locaux, la passation de marchés avec des fournisseurs locaux et l'utilisation des structures des ONG, associations ou communautés locales dans le cadre de la gestion des projets. Procéder ainsi est souvent à l'avantage des autorités locales car il se peut qu'elles n'aient pas la capacité de gérer un nombre souvent énormément accru de projets. Dans le cas



du PPPS par exemple, le budget représente en moyenne plus de 50 pour cent du budget total géré par les districts locaux (Woredas).

La participation de tiers à ce processus peut entraîner deux difficultés notables. La première a trait aux achats et à la nature des contrats conclus entre les autorités locales et les tiers participant à la mise en œuvre. La seconde a trait à la participation d'entités privées, la plupart du temps des entrepreneurs.

En fonction de la législation locale régissant les marchés, les autorités locales peuvent avoir du mal à impliquer au maximum les communautés dans ces projets car elles ne sont pas en mesure de se conformer aux prescriptions en la matière. En même temps, la législation peut empêcher les autorités locales de transférer des ressources aux structures locales sans qu'elles soient passées par le processus de passation des marchés spécifié. Certes, l'embauche de travailleurs locaux pose rarement des problèmes, mais souvent l'achat de matériels locaux ou la passation de marchés avec des structures locales pour un projet donné ne se fait pas sans difficultés. Le problème le plus courant est celui des retards dans les projets et les activités parce qu'il faut suivre des procédures de passation des marchés qui prennent du temps. Le résultat peut être que les travailleurs n'ont rien à faire et ne reçoivent pas de revenu, ou bien qu'ils en perçoivent un sans travailler car il n'y a pas d'outils ou de matériels disponibles. C'est pourquoi il est fréquent que des procédures de passation des marchés simples et rapides soient élaborées pour les programmes de ce type, afin de résoudre ce problème.

Lorsque des entrepreneurs privés sont utilisés pour la mise en œuvre des projets, il est essentiel que les autorités locales aient la capacité de les gérer. Si cette capacité est insuffisante, il peut en résulter une qualité du travail médiocre, un nombre moins important d'emplois créés et un traitement inéquitable des travailleurs.

Utilisation d'intermédiaires: organismes, consultants, entrepreneurs et communautés

Dans beaucoup de pays, les gouvernements ne sont pas en mesure de mettre en œuvre un PPE par eux-mêmes et des intermédiaires sont utilisés pour les aider. Dans ce contexte, le terme "intermédiaire" est employé parce qu'ils se situent entre le gouvernement et les participants au programme.

Le rôle des intermédiaires peut varier, mais en général ils accomplissent les fonctions que les pouvoirs publics ne peuvent pas remplir eux-mêmes. Les intermédiaires typiques peuvent être les banques ou les bureaux de poste qui s'occupent du paiement des bénéficiaires, les entrepreneurs qui mettent en œuvre les projets et emploient des travailleurs et les structures de la communauté qui aident au recrutement des travailleurs.

Les consultants peuvent être utiles tant pour le processus de conception que pour la supervision des travaux. Les organisations non gouvernementales sont

habituellement utilisées pour aider les communautés à planifier et organiser les travaux et, dans certains cas, elles peuvent aussi être utilisées pour exécuter des travaux qui n'exigent pas beaucoup de technique, si elles ont la capacité nécessaire.

Les entrepreneurs et les intermédiaires sont souvent utilisés pour contribuer à réduire les besoins de capacités des pouvoirs publics. Par ailleurs, lorsque le gouvernement n'a pas les compétences techniques requises, il est possible de mettre à profit des capacités spécifiques en ayant recours à des entrepreneurs et des intermédiaires, ce qui améliore généralement la mise en œuvre du programme.

Le recours à des intermédiaires suppose que le gouvernement ait la capacité de gérer les contrats nécessaires pour qu'ils satisfassent à leurs obligations contractuelles. Il ne faut pas sous-estimer la capacité requise à cette fin.

Le recours à des intermédiaires peut aussi être une stratégie délibérée du gouvernement en matière de renforcement des capacités conçue pour former les entrepreneurs locaux. C'est une pratique courante quand l'accent est mis sur le développement des entrepreneurs locaux ou l'utilisation des communautés pour identifier et/ou gérer les projets ou les travaux.

Lorsque la capacité du gouvernement est limitée, l'utilisation d'entrepreneurs uniquement pour la main-d'œuvre peut aussi être une option car du point de vue contractuel, les risques sont limités. Les entrepreneurs qui fournissent de la main-d'œuvre sont en concurrence principalement pour la gestion et l'administration des ouvriers. Ceux qui peuvent embaucher des ouvriers, administrer leurs contrats et verser les salaires de la manière la plus efficace remportent les appels d'offres. Cela libère le gouvernement de toutes ces tâches. Le personnel technique

© OIT/Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre



interne peut alors se concentrer sur la supervision et l'achat des matériels. Parmi les autres méthodes à prendre en compte, il faut mentionner les marchés passés avec les communautés en vertu desquels celles-ci organisent et gèrent une bonne part des travaux elles-mêmes.

Passation de marchés avec les communautés

Par “passation de marchés avec les communautés”, il faut entendre la participation directe des communautés à la mise en œuvre des projets qui les concernent au premier chef. L'étendue des responsabilités de la communauté varie en fonction de la situation et du modèle de contrat. Le but est non seulement d'aider la communauté à bénéficier de meilleurs services et infrastructures, mais aussi de promouvoir le renforcement des capacités en son sein et de la doter d'une expérience en matière de négociation avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que d'organisation et d'obtention de responsabilités en vertu d'un contrat.

À la différence de la passation de marchés classique, dans un marché avec une communauté, l'adjudicataire est soit la communauté dans son ensemble, soit un groupe au sein de la communauté, soit une petite entreprise de la communauté. Par conséquent, l'adjudicataire est, en même temps, bénéficiaire des actifs créés ou des services fournis. Les représentants de la communauté peuvent agir en tant que représentants des bénéficiaires et aussi en tant qu'adjudicataire. Comme ce chevauchement des rôles et des responsabilités peut entraîner des conflits d'intérêts, un marché passé avec une communauté est un instrument très important pour définir la relation entre les différents intervenants dans le cadre du projet et pour clarifier leurs rôles, droits et obligations respectifs. Il y a plusieurs façons d'établir des marchés de communautés, qui dépendent habituellement des capacités de la communauté, du niveau de soutien dont elle dispose, des autres sources possibles pour la fourniture de services, de la complexité technique des infrastructures à fournir et de la responsabilité de l'autorité municipale.

Lorsqu'on a recours à la passation de marchés avec une communauté, les fonds peuvent être acheminés par l'intermédiaire d'un organisme de soutien ou donnés directement à la communauté. Le mécanisme de financement influe sur les rôles et responsabilités de chaque partenaire contractuel. De tels marchés peuvent aussi être utilisés lorsqu'un projet a été sélectionné et conçu par un organisme, qui choisit de confier l'exécution du marché à la communauté plutôt qu'à un entrepreneur privé. C'est une option qui peut être retenue en particulier lorsqu'il s'agit d'infrastructures de petite envergure et de travaux de maintenance.

Afin de limiter l'envergure des marchés à un niveau gérable et de faire en sorte que les travaux soient achevés à la satisfaction des parties, il est souvent décidé de partager les travaux en petits lots et d'établir un contrat pour chaque lot. En pareils cas, le marché initial passé avec la communauté

peut prendre la forme d'un mémorandum d'accord établissant les partenariats et les rôles pour l'ensemble du programme d'améliorations.

Dans l'encadré ci-après on trouvera à titre d'exemple une présentation de l'Atelier sur l'organisation utilisé en Afrique du Sud, dans le cadre duquel les communautés sont formées à l'auto-organisation et se voient adjuger des marchés pour identifier et mettre en œuvre des projets et activités.

Encadré 2. Renforcement des capacités et passation de marchés avec les communautés

Le Programme de travaux publics en Afrique du Sud utilise l'Atelier sur l'organisation pour renforcer la capacité de mettre en œuvre des projets au sein des communautés. Habituellement dans un tel atelier, 200 résidents d'une communauté participent à un processus d'une durée d'un mois, qui les aide à acquérir des compétences en matière de planification et d'organisation.

Les participants forment une entreprise et obtiennent un marché d'exécution de travaux aux taux du marché. Chaque jour, les participants travaillent pendant six heures avant de suivre une "séance d'apprentissage" de deux heures. Cette séance d'apprentissage permet d'acquérir les connaissances théoriques nécessaires à la réussite de l'entreprise, tout en fournissant aussi une méthode et un langage communs pour décrire et résoudre les problèmes d'organisation auxquels sont confrontées les communautés. Ces enseignements ainsi que la documentation issue d'autres expériences en atelier sont compilés dans un livre produit par les participants eux-mêmes, qui sert de manuel à utiliser après l'atelier. Compte tenu de la variété des travaux proposés, les participants doivent apprendre à gérer une entreprise complexe. Par ailleurs, en se familiarisant avec le processus de soumissionnement d'une offre de prix pour des travaux et de répartition de la main-d'œuvre pour mener à bien les tâches, ils ont acquis des connaissances en matière d'analyse et de gestion du travail. Des instructeurs sont disponibles pour les équipes de travail afin de s'assurer que les participants ont pu acquérir des compétences professionnelles dans le cadre de l'exécution des travaux.

Les travaux achevés pendant le mois et présentés à un récent atelier sur l'organisation à Diepsloot, une cité noire proche de Johannesburg, sont décrits ci-après. Toutes ces activités ont été identifiées, hiérarchisées, organisées et exécutées par les communautés au moyen de leur entreprise nouvellement établie.

Il était bien connu que les gués, par lesquels passent des écoliers, étaient des lieux propices aux vols et aux violences en raison de la prolifération des roseaux et de la végétation. Les passages ont été dégagés de la végétation et des roseaux qui les surplombaient, et des pierres de gué ont été disposées pour faciliter une traversée sans danger.

Les participants ont entrepris des travaux paysagers, planté des arbres et créé des jardins potagers à de nombreux emplacements autour de la cité.

- Ils ont réactivé un projet d'agriculture abandonné pour former une entreprise agricole avec un marché de fourniture de légumes à un magasin faisant partie d'une chaîne (en créant par la même occasion 30 nouveaux emplois de longue durée). Pendant le mois, deux hectares ont été plantés d'épinards, de choux et de betteraves dans des champs pourvus d'un système d'irrigation au goutte-à-goutte et paillés.
- Dans une école locale, toutes les salles de classe ont été peintes et électrifiées, et toutes les fenêtres cassées ont été réparées, les toilettes collectives ont été rénovées et d'autres ont été construites pour répondre à l'augmentation du nombre d'élèves fréquentant l'école; l'herbe a été tondue, des arbustes et des arbres ont été plantés, et un grand potager a été créé. Enfin, un grillage a été posé autour du site de l'école et les terrains de sport ont été rénovés.
- Une équipe de participants a visité 2000 ménages au total dans le cadre d'une campagne de sensibilisation au VIH et a créé un registre des foyers comptant des enfants vulnérables, de façon à faciliter les soins et le soutien à leur fournir.
- Une campagne a été organisée pour réduire l'abus d'alcool dans la cité, dont le point d'orgue a été une manifestation qui s'est tenue dans une des écoles primaires de la communauté.
- Le personnel de 65 crèches a participé à un programme visant à améliorer les niveaux de soins donnés aux enfants et à apprendre comment produire des matériels et des jouets à partir de matériaux qu'on trouve localement.
- Seize enseignants de 10 écoles ont suivi un programme de deux semaines sur l'encadrement sportif, qui s'est achevé par une journée du sport pour les enfants de toutes les écoles.
- Les participants ont aussi organisé un "jamboree" auquel ont participé le Département du développement social, le Département de la santé et le Département des affaires intérieures ainsi que les forces de police sud-africaines (SAPS), et à l'occasion duquel les résidents se sont inscrits à un programme de conseils et de tests volontaires pour le VIH et se sont enregistrés pour recevoir un livret d'identité et un certificat de naissance ainsi que des allocations de vieillesse et des allocations familiales.

Programmes dans les pays où la capacité locale est limitée

Dans beaucoup de pays, les pouvoirs publics locaux constituent encore le niveau de gouvernement le plus récent et le plus faible. La décentralisation des fonctions gouvernementales au niveau local demeure souvent un événement récent et il n'est pas rare que les municipalités et districts en soient encore à se familiariser avec ces responsabilités nouvellement acquises. Comme la plupart des PPE s'appuient largement sur les autorités locales pour la planification et

la mise en œuvre des projets, ils devraient inclure un volet sur le renforcement des capacités pour donner plus de moyens aux pouvoirs publics locaux, selon que de besoin. D'autre part, lorsqu'il est prévu de faire appel aux entrepreneurs locaux ou aux communautés locales pour la mise en œuvre, les initiatives en matière de renforcement des capacités comprennent généralement des éléments qui sont axés sur ces interlocuteurs.

On ne saurait trop insister sur l'importance d'investir dans la capacité locale car c'est là que s'est situé et se situe toujours l'un des principaux points faibles de beaucoup de PPE. L'insuffisance de la capacité au niveau local, là où se déroule la mise en œuvre des projets, se manifeste de bien des façons, qui peuvent être préjudiciables au programme. La corruption, la mauvaise qualité des infrastructures, la mauvaise gestion des fonds et les dépassements de coûts pour des projets inutiles sont autant de manifestations courantes du manque de capacité locale. Elles portent souvent atteinte à l'image du programme et renforcent les arguments qui sont souvent avancés pour s'opposer à son maintien ou à son expansion.

Au niveau international, il existe une riche expérience en matière de programmes de renforcement des capacités des pouvoirs publics locaux pour la mise en œuvre des PPE. Le PNMGGGER, le PETP et le PPPS comportent tous d'importants éléments destinés à renforcer les capacités de mise en œuvre au niveau local.

Ces initiatives peuvent être axées sur des domaines différents, mais habituellement, les programmes comprennent les éléments suivants:

- planification des infrastructures au niveau local
- développement de la capacité de passer des marchés et de les gérer
- conception et spécifications des travaux appropriées
- formation technique à l'exécution des travaux
- formation des compétences professionnelles
- dispositions en matière de maintenance
- gestion financière

Dans les situations où il est admis que la capacité locale nécessaire pour la mise en œuvre est faible, il est essentiel, au stade de la conception du programme, de prévoir les moyens de résoudre ce problème. Certaines des principales conséquences que cela entraîne sont examinées ci-après.

Planification et financement des initiatives visant à renforcer les capacités

S'il est nécessaire de renforcer les capacités locales, il importe que cette action soit soigneusement planifiée et que le programme attribue des



ressources suffisantes. Une planification soigneuse suppose que les divers types de capacités gestionnaires et techniques nécessaires soient définis et comparés à ce qui est disponible. Sur cette base, il faut élaborer et inscrire au budget une stratégie de renforcement des capacités, ce qui peut donner lieu à l'embauche de personnel additionnel et à la formation du personnel local existant. Le budget nécessaire devrait être inclus dans le budget global du programme et les responsables politiques et les bailleurs de fonds devraient s'engager à couvrir ces coûts. Il est particulièrement important d'adopter une perspective à long terme car les investissements dans le renforcement des capacités sont habituellement très efficaces par rapport aux coûts lorsqu'on les considère sur le moyen à long terme, mais semblent très élevés si on les considère sur une période d'une à deux années seulement.

Expansion progressive

Le lancement et l'expansion du programme devraient être alignés sur les initiatives prises pour renforcer les capacités afin que la capacité de mise en œuvre soit suffisante avant que le programme ne s'étende à d'autres régions. La méthode la plus courante est de commencer par couvrir une partie du programme seulement pour ensuite s'étendre à d'autres zones sur une période de deux à quatre ans. Par exemple, le PNMGGGER a commencé avec seulement 200 districts sur 600 en Inde et les 400 districts restants n'ont été inclus qu'au cours de la troisième année de mise en œuvre. Au bout de cinq ans, c'est seulement maintenant que le programme PPPS s'étend aux zones où les populations sont majoritairement nomades en raison des difficultés pour atteindre ce segment de la population. Le PETP en Afrique du Sud a officiellement commencé en couvrant toutes les provinces et municipalités, mais en réalité de nombreuses municipalités n'ont pas réussi à apporter leur contribution au programme lors de la phase initiale.

Sélection des projets et activités

La nature des projets et activités a d'importantes implications pour la capacité technique au niveau local. La construction de certaines infrastructures, telles que les routes et les barrages, nécessite une conception appropriée si l'on ne veut pas que les ressources considérables investies soient gâchées. Certaines activités, comme l'entretien régulier des routes ou le nettoyage des rivières et des axes de transport, sont bien plus simples et moins contraignantes pour les capacités techniques limitées dont on dispose. En fonction de sa nature, le programme pourra donc se concentrer initialement sur les projets qui sont plus simples à mettre en œuvre et accroître la part des projets techniquement plus complexes une fois que des capacités techniques suffisantes auront été mises en place.

Pour en savoir plus

-  Edmonds G.; Johannessen, B. 2003. *Building Local Government Capacity for Rural Infrastructure Works* (Bangkok, Organisation internationale du Travail).
-  Organisation internationale du Travail. 2008. *Community Infrastructure in urban areas: Creating jobs while improving low-income settlements* (Genève, BIT ASIST).
Peut être consulté à:
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/lang—en/docName—WCMS_099553/index.htm [consulté le 7 avril 2011].
-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

Liste de points à vérifier

CONCEPTION DE CADRES INSTITUTIONNELS POUR LES PPE	
Répondez aux questions suivantes	☒
Déterminez qui sont les partenaires et parties prenantes stratégiques	
Nationaux, provinciaux, de district, locaux	
Organismes gouvernementaux (par ex. travail, travaux et transports publics, environnement, santé, éducation et services sociaux, administrations locales, trésor, finances et planification, commerce et industrie, jeunesse et sports)	
Bailleurs de fonds (par ex. IFI, multilatérales and internationales, y compris les Nations Unies)	
ONG et groupes de la société civile	
Secteur privé	
Unités de gestion du programme (finances et planification, manuel de mise en œuvre, département technique, S&E, achats et administration)	
Déterminez qui est responsable de	
la gestion des projets, la logistique, l'appui technique, la gestion financière, la mise en place du versement des salaires autrement qu'en liquide et le renforcement des capacités locales pour assumer ces fonctions au bout d'un certain temps	
fournir un appui au programme et le concrétiser (par ex., élaboration de concepts, pilotage de différentes approches)	
établir les dispositions institutionnelles au niveau local et concevoir les mémorandums d'accord avec les pouvoirs publics et partenaires locaux (par ex. décider des travaux à exécuter, élaborer des plans de travail)	
Prenez en considération et, s'ils n'existent pas, mettez au point	
Les structures et processus de contrôle interne	
La capacité et l'intégrité de la haute direction	
Les mécanismes pour assurer le respect des conditions convenues et des lois et règlements applicables (y compris en matière fiscale)	

CONCEPTION DE CADRES INSTITUTIONNELS POUR LES PPE**Répondez aux questions suivantes**

Les mécanismes pour assurer l'exactitude des registres comptables

Les mécanismes pour contrôler et gérer les actifs

Les mécanismes pour assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans les marchés publics

Un manuel de mise en œuvre opérationnel pour assurer la cohérence et des normes communes à tous les organismes chargés de la mise en œuvre

Un système de paiement des salaires efficient et transparent

Les mécanismes pour traiter les frais bancaires pour les participants, en veillant à la facilité des retraits d'espèces et à l'accessibilité des fonds bancaires / postaux

Les dispositions institutionnelles assurant la coordination entre les ministères techniques chefs de file et un mécanisme de supervision

Les processus d'audits sociaux avec la participation des bénéficiaires des communautés

Les mécanismes de passation de marchés avec les communautés pour les petites infrastructures et la maintenance





ISBN: 978-92-2-226771-2

