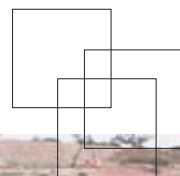




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 2
Gamme des programmes
publics d'emploi (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° 2

Gamme des programmes publics d'emploi (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.ifro.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° 2

Gamme des programmes publics d'emploi (PPE)

Objectif

La présente note a pour objet d'offrir aux participants un aperçu général des divers types de PPE¹, en couvrant toute la gamme depuis les programmes de travaux publics jusqu'aux régimes de garantie d'emploi (RGE) et leurs caractéristiques. La note expose certains des aspects essentiels de ces programmes et donne aux participants des indications sur la manière de les analyser.

Aspects essentiels des programmes

Les programmes d'emploi publics et les programmes de garantie d'emploi varient beaucoup d'un pays à l'autre et dans un même pays, d'une région à l'autre. Pour analyser les différents types de programmes, il est judicieux d'examiner certains de leurs aspects essentiels, surtout lorsqu'on compare des programmes différents et qu'on tire des enseignements d'autres programmes existants.



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

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).

Encadré 1. Gamme des programmes: définition des termes

Dans la présente note, trois expressions sont employées pour désigner les programmes analysés.

Programmes de travaux publics (PTP): ce sont les programmes plus courants et plus traditionnels; bien qu'ils puissent être utilisés pour faire face temporairement à des chocs et crises spécifiques, les programmes de travaux publics peuvent s'inscrire aussi dans la durée.

Régime de garantie d'emploi (RGE): ce sont des programmes de longue durée, fondés sur des droits, dans lesquels les participants ont droit dans une certaine mesure à du travail. Ils sont expliqués beaucoup plus en détail dans la présente note.

Programmes publics d'emploi (PPE): ils englobent les PTP et les RGE ainsi qu'un large éventail d'options entre eux. Le terme est employé pour désigner toute création directe d'emplois par les pouvoirs publics au moyen d'un programme d'emploi – et non en étoffant la fonction publique.

Envergure

Le premier aspect concerne l'envergure du programme. On trouve des PPE et des RGE de quasiment n'importe quelle envergure. Certains programmes sont très petits et axés sur un domaine particulier. D'autres sont de très gros programmes nationaux et sont importants du point de vue de leurs effets macroéconomiques.



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



L'envergure du programme peut être mesurée ou exprimée de différentes façons. Il est généralement utile d'avoir à la fois des mesures absolues et des mesures relatives, surtout quand on compare des programmes entre plusieurs pays.

Mesures absolues

- Nombre de possibilités de travail créées (sur un mois, une année, ou toute la durée de vie du programme).
- Nombre de journées de travail ou d'années-personnel de travail créées.
- Budget du programme en monnaie locale ou en dollars EU.

Mesures relatives

- Budget/dépenses du programme en pourcentage du produit intérieur brut (PIB).
- Budget/dépenses du programme en pourcentage des dépenses publiques.
- Nombre de possibilités de travail ou d'années-personnel de travail créées en pourcentage du nombre de chômeurs/du groupe cible/de la main-d'œuvre.

Les mesures relatives permettent de comparer des programmes dans des pays de taille différente. Le tableau ci-dessous contient des exemples de

divers programmes mesurés en chiffres absolus et en chiffres relatifs. Il démontre clairement que certains programmes qui peuvent sembler petits en valeur absolue, parce qu'ils sont mis en œuvre dans des petits pays, peuvent être très gros en valeur relative.

Tableau 1. Exemples de programmes et leur taille en chiffres relatifs et en chiffres absolus, par pays

Nom du programme	Pays	Date	Dépenses (millions de \$EU) pour une année donnée	Dépenses en pourcentage du PIB	Nombre de possibilités de travail	Possibilités de travail en pourcentage de la main-d'œuvre
CfWTEP ¹	Liberia	2009	1.5	0.17	8 500	0.82
EPWP ³	Afrique du Sud	2008/2009	2 830	1.0	570 000	2.8
FAIMO ⁴	Cap-Vert	1998	10.8	2	15 000 -20 000	...
		1992	19.7	5		...
		2000	11.5
Jefes ⁵	Argentine	2003	3 056	0.9	2 210 000	13.0
KKV ⁶	Kenya	2009	43	0.12	300 000	...
MGNREGA ⁷	Inde	2008/2009	5 461	0.45	45 500 000	9.7
Projet	Kosovo	2010	3	0.1	5 000	0.6
PSNP ⁸	Éthiopie	2006/2007	280	2.0	1 500 000	4.8

¹ CfWTEP, Cash for Works Temporary Employment Project..

² Estimate as no reliable census and labour force data available for Liberia.

³ EPWP, Expanded Public Works Programme.

⁴ FAIMO, *Frentes de Trabalho com alto Intensidade de Mão de Obra* (Travaux d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre).

⁵ Jefes, *Plan Jefes de Hogar Desocupados* (Programme pour les chefs de famille des deux sexes au chômage).

⁶ KKV, *Kazi kwa Vijana* (Des emplois pour les jeunes).

⁷ MGNREGA: Loi nationale, et Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (PNMGGGER).

⁸ PSNP: Productive Safety Net Programme, Programme Productif de Protection Sociale (PPPS).

...= data not available.

Sources: NationMaster.com. 2011. *Statistics*. Available at:

<http://www.nationmaster.com/index.php> (28 mars 2011), 2010. *EPWP 5-year report*.

Available at: <http://www.epwp.gov.za> [5 décembre 2011]; and see in further reading list: Kostzer, 2009; McCord, 2009 and World Bank, 2009.

Quand un programme est relativement petit au regard de sa part du PIB, des dépenses publiques ou de la main-d'œuvre du pays, son impact sur l'économie dans son ensemble est limité, même si au niveau local il peut être important. Cependant, quand un programme est gros et représente une part importante du PIB, des dépenses publiques ou de la main-d'œuvre, ses effets globaux sont importants et il faut s'assurer qu'ils sont bien souhaités. D'une part, les gros programmes peuvent avoir des effets négatifs en évinçant d'autres dépenses publiques, par exemple, en matière d'éducation ou de santé. D'autre part, ils peuvent être positifs et améliorer les infrastructures d'éducation et de santé, ou permettre aux participants de couvrir leurs dépenses dans ces deux domaines. Les gros programmes peuvent aussi influencer sur le marché du travail, en particulier sur les taux des salaires, soit en les faisant monter dans certains secteurs, soit en privant de main-d'œuvre certains secteurs ou régions. Cela peut être souhaitable lorsque les travailleurs sont exploités et sont obligés de travailler pour des salaires inférieurs aux taux minimums, mais cela peut priver de main-d'œuvre les activités économiques locales si les taux de rémunération habituellement pratiqués sont exagérément poussés à la hausse.

Règles régissant la participation à un programme

Un autre aspect essentiel de ces programmes est celui des règles applicables à la participation des travailleurs. L'une concerne la rotation des possibilités de travail si l'envergure du programme est trop petite pour offrir des emplois à tous ceux qui sont disposés à travailler au taux de rémunération fixé. Les participants ne peuvent se réinscrire que lorsque vient leur tour, ce qui doit être surveillé par la communauté elle-même, ou par ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des projets et qui tiennent les registres des membres qui ont déjà participé. Cette méthode est très courante dans les programmes d'urgence ou les programmes temporaires relativement petits. Le fait de pratiquer une rotation ou de limiter la participation se justifie habituellement par le souci de faire en sorte que les possibilités soient distribuées équitablement et non par les besoins financiers des participants.

D'autres programmes plus importants autorisent les intéressés à participer à plusieurs reprises et, dans certaines circonstances, il n'y a pas de limite au nombre de fois où ils peuvent participer au programme. Dans ces cas-là, le but est de



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

fournir du travail aux participants à hauteur de leurs besoins et quand ils en ont besoin. Dans certains programmes, il peut y avoir un plafond au volume total de travail fourni. En Inde, le programme PNMGGGER fixe le plafond à 100 journées par an et par foyer. En Éthiopie, le PPPS fournit 30 journées de travail par membre de chaque foyer et par an.²

Le travail peut aussi être fourni sur une base régulière. Cela peut être certains jours de la semaine, à certaines heures de la journée, voire certains mois de l'année. Si le calendrier des travaux est établi en consultation avec les participants, il est généralement plus facile d'offrir un travail régulier durant les périodes où le besoin s'en fait le plus sentir, plutôt qu'en fonction de la demande, ce qui est plus difficile à gérer. Le PPPS procure du travail sur une base régulière, sur des périodes correspondant habituellement aux périodes de faible activité agricole.

D'un point de vue conceptuel, il est utile à cet égard de distinguer aussi la participation universelle de la participation ciblée. Dans un programme universel, il n'y a généralement pas de restrictions à la participation. On fournit du travail à tous ceux qui veulent travailler. En Inde, le Programme national de garantie de l'emploi en milieu rural est essentiellement universel dans les zones rurales. Une autre méthode consiste à avoir des programmes ciblés, c'est-à-dire qu'une série de critères sont définis en fonction des personnes qu'on cible. Seules celles qui répondent à ces critères peuvent participer au programme. Une fois ce groupe cible défini, certains programmes, comme le PPPS, visent à atteindre le groupe dans



© OIT/Mito Tsukamoto

² Cinq journées de travail par membre du foyer et par mois sont fournies sur une période de six mois pendant l'année, ce qui représente 30 journées par membre du foyer et par an. Un foyer de cinq personnes pourrait donc se voir garantir 150 jours de travail sur une année.

son ensemble, tandis que d'autres ne pourront atteindre qu'une partie du groupe.

Mesure d'urgence ou intervention de longue durée

Une autre distinction essentielle concerne la durée de vie prévue du programme. Les programmes de courte durée répondent à une situation ou une crise particulière et sont généralement arrêtés ou suspendus quand la crise est passée. Ces programmes ont habituellement des objectifs directement liés à l'atténuation des problèmes créés par la crise. Les programmes de longue durée visent à corriger des problèmes de sous-emploi et de chômage qui s'inscrivent dans la durée ou qui sont structurels, ainsi qu'à combler des déficits d'infrastructures et autres besoins.

Au niveau de la conception, les programmes de longue durée et les programmes de courte durée sont habituellement très différents. Les programmes de courte durée doivent pouvoir répondre rapidement aux crises qui ont provoqué une perte soudaine de revenus, de biens ou de moyens de subsistance pour les groupes cibles. De ce fait, les activités qui vont de pair avec ces programmes d'urgence sont plus simples et ils peuvent commencer sans que l'on consacre trop de temps à la conception et à la planification.

En règle générale, les programmes de longue durée ont des objectifs qui corrigent ou atténuent des problèmes persistants ou structurels liés à la pauvreté et au chômage. Beaucoup sont aussi fortement axés sur la productivité du travail car il est important que les avantages de ces programmes s'étendent au-delà du revenu procuré aux participants. Si le travail est perçu essentiellement comme une création du travail sans autre valeur ajoutée les gens ont le sentiment qu'il s'agit principalement de créer du travail et que les programmes se prêtent alors à la critique et risquent de perdre tout soutien politique. Dans bien des cas, ils ne peuvent alors plus continuer en raison des pressions politiques qui s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils financent d'autres priorités.

Il est aussi fréquent que les programmes de longue durée comportent des dispositions institutionnelles qui font intervenir un plus grand nombre de ministères et de niveaux de gouvernement. Il est alors essentiel qu'ils aient une place appropriée dans le système de gouvernement. Dans une situation de crise, les programmes d'urgence qui empiètent sur les attributions d'autres ministères ou niveaux de gouvernement sont généralement tolérés. Mais dans le cas des programmes de longue durée, cette incursion est souvent la source de difficultés et il est plus important que le programme soit correctement intégré dans le système global des mandats et responsabilités gouvernementales.

Avantages pour les participants

Il existe aussi des programmes qui, outre qu'ils procurent un revenu, essaient d'offrir d'autres avantages aux participants, par exemple développer leurs compétences, développer les petites entreprises ou fournir des services d'emploi. Les programmes de ce type ont pour objet d'aider les participants à suivre un programme d'amélioration graduelle de leurs capacités ou à sortir du programme, par exemple en leur fournissant une formation ou des stages, de manière à ce qu'ils puissent trouver d'autres formes d'emploi ou d'activité économique. Ces programmes peuvent être efficaces, mais ils sont souvent assez coûteux. Ils peuvent aussi essayer de créer du travail lié à des domaines de formation spécifiques de sorte que les travailleurs acquièrent aussi une certaine expérience pratique et améliorent donc leur employabilité.

Les programmes qui fournissent des services d'emploi enregistrent habituellement tous les participants avec leurs profils de compétences, de façon à pouvoir les rapprocher des postes vacants dans l'économie.

Objectif principal: programmes d'assistance sociale versus programmes d'infrastructures ou de services sociaux

Une autre distinction importante entre les programmes tient à leur objectif premier et à la question de savoir s'il s'agit pour le programme de fournir une aide ou une protection sociale, ou des infrastructures ou des services, auquel cas la création d'emplois/de revenus n'est qu'un objectif secondaire (qui vient comme résultat de la fourniture de services et d'infrastructures).

Généralement, les programmes dont l'objectif premier est de fournir un revenu, sont conçus pour fonctionner de façon à ce que les paiements soient faits même en cas de difficultés opérationnelles. Il s'agit de faire en sorte que les résultats en matière de protection sociale ne soient pas compromis par des problèmes liés à la mise en œuvre des travaux. Les programmes dont le résultat premier est de procurer une protection sociale tendent aussi à investir davantage dans les processus de ciblage pour s'assurer que ceux qui ont le plus besoin d'une protection soient bien inclus. À ce titre, ils ont souvent un processus d'inscription, de recrutement et de sélection centralisé suivant lequel les participants sont affectés à des projets pertinents. Le PNMGGER et le PPPS ont des registres centralisés qui orientent la main-d'œuvre vers les projets.

Cependant, il est fréquent que les programmes qui ont pour principal résultat de fournir des infrastructures ou des services investissent moins dans le processus de recrutement, et les travailleurs sont souvent recrutés aux fins spécifiques du projet. L'intensité de main-d'œuvre de ces programmes est beaucoup plus faible car elle est en grande partie fonction

de la nature des infrastructures ou des services requis. L'intensité de main-d'œuvre peut être très faible, si les infrastructures à construire nécessitent des apports substantiels en matériel. Par exemple, dans le secteur des infrastructures du PETP en Afrique du Sud, les infrastructures à fournir étaient considérées comme prioritaires (voir l'encadré 2).

Encadré 2. Comment différentes hypothèses de politique influencent les pratiques de mise en œuvre

Prenons une situation assez typique dans laquelle un projet donné subit des retards dus à la supervision exercée par une tierce partie, ce qui fait qu'il n'y a pas de travail à offrir aux participants.

- Dans un programme conçu pour que l'objectif premier soit la protection sociale, la politique à suivre serait de continuer à payer les participants, puisque le but premier du programme est de transférer un revenu.
- Dans un programme dont l'objectif premier est de fournir des actifs tangibles, la politique à suivre serait de cesser de payer les participants une fois que les actifs ont été livrés.
- Un programme dont l'objectif premier est l'emploi pourrait nécessiter que les participants soient transférés vers un autre ensemble d'activités pour faire en sorte qu'ils continuent de travailler.

Les registres de ceux qui sont employés sont souvent tenus uniquement au niveau des projets et, de ce fait, il est souvent difficile de suivre les participants ou de contrôler s'ils ont participé ou non à un programme à plusieurs reprises. Par exemple, dans le PETP, le recrutement se fait au niveau des projets et il n'y a pas de base de données centralisée sur les participants.

Dans les cas où la fourniture de services ou d'équipements est le but premier, la durée de l'emploi est généralement déterminée par la fourniture de ces éléments et les dispositions prévues pour garantir la durée de l'emploi sont limitées.

Différentes approches

Les différentes approches de la conception et de l'analyse des PPE correspondent à la priorité relative donnée aux trois objectifs politiques et aux produits fondamentaux qui y sont associés: l'emploi, les revenus et les équipements et/ou services. Ces approches reposent souvent sur un principe théorique qui donne implicitement ou explicitement la priorité à l'un des trois produits sur les deux autres. Les approches les plus courantes sont guidées par les optiques suivantes:

- un employeur de dernier recours considère l'emploi comme un élément capital dans certains cas, il établit une régime de garantie³;
- du point de vue de la protection sociale, c'est la sécurité du revenu et des transferts qui priment⁴;
- une approche fondée sur des investissements à haute intensité de main-d'œuvre met habituellement l'accent sur la qualité et la nature des infrastructures ou des services fournis⁵.

Ces trois approches sont également résumés dans le tableau 2 et accompagnés d'un "facteur de résultats" pour chacune d'entre elles. Dans ce contexte, le facteur de résultats peut être considéré comme un principe global qui peut justifier l'adoption d'une approche particulière par les pouvoirs publics. Il est très important de bien comprendre ces approches et la manière dont elles influent sur la conception et les objectifs du programme.⁶ L'évaluation du programme peut se heurter à des problèmes lorsque le programme ne correspond pas clairement à l'approche, aux objectifs et à sa conception. Par exemple, si le programme a été conçu selon une approche axée sur la protection sociale, ses objectifs concernant la fourniture et l'entretien d'infrastructures sont habituellement plus modestes.

- ³ L. Randall Wray: *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* (Genève, BIT, Economic and Labour Market Papers, 2007).
W. Mitchell et W. Mosler: *Fiscal policy and the job guarantee*, Working Paper No. 01-09 (Newcastle, NSW, Centre of Full Employment and Equity The University of Newcastle, 2001). Peut être consulté à: <http://ei.newcastle.edu.au/coffee> [6 décembre 2011].
H. Minsky: *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press, 1986).
- ⁴ A. McCord: *Recognising heterogeneity: A proposed typology for public works programmes*, Document de travail n° 26 de la SALDRU (Cape Town, University of Cape Town, 2009).
K. Subbarao: *Systemic shocks and social protection, role and effectiveness of public works programmes*, SP Discussion Paper No. 0302 (Washington, DC, World Bank Institute, 2003).
S. Devereux et C. Solomon. *Employment creation programmes: The international experience*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper No. 24, (Geneva, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Office, 2007). McCutcheon, 2004.
- ⁵ R. Islam et coll.: *Employment-intensive growth for poverty reduction: what can labour-based technology in infrastructure contribute?*, Proceedings of the First International Conference on Employment Creation in Development, Johannesburg, 2-5 avril 2001 (Johannesburg, Research Centre for Employment Creation in Construction, University of the Witwatersrand, 2001).
G. Edmonds. *A strategy for a Public Works Programme as part of a Social Safety Net – issues and approach*, ILO SSN Public Works Adviser (Geneva, International Labour Office, 2009), unpublished document.
- ⁶ Le genre de difficultés qui peuvent surgir lorsque les objectifs ne sont pas précisément énoncés a bien été démontré par l'évaluation et l'analyse du PETP en Afrique du Sud. Alors que le programme avait indiqué plusieurs objectifs, parmi lesquels la création d'emplois et le développement des compétences, il avait aussi un but quantitatif très spécifique de fournir au moins un million de possibilités de travail au cours de la période prévue de cinq ans. En dépit du fait que ce but avait été atteint en quatre années plutôt que cinq, certains analystes continuent à parler de ce programme comme d'un échec dans la mesure où il n'avait pas atteint tous les objectifs énoncés. En même temps, le Gouvernement d'Afrique du Sud fait l'éloge du programme qu'il considère un succès, tout en reconnaissant qu'il y a eu un certain nombre d'insuffisances que le programme se propose d'aborder dans sa seconde phase.

Tableau 2. Approches et objectifs de la conception et de l'analyse des PPE

Objectifs	Emploi	Protection sociale	Fourniture d'infrastructures/ de services
Objectif macro	Mobiliser la main-d'œuvre excédentaire pour des activités productives.	Procurer un transfert ou une sécurité de revenu minimum à ceux qui sont considérés comme dans le besoin.	Investissement public en infrastructures ou fourniture de services.
Objectif micro	Procurer un niveau de revenu minimum en offrant du travail rémunéré.	Procurer un filet de protection sociale pour permettre un niveau de consommation minimum/prévenir la détérioration/la vente d'actifs.	Améliorer l'accès aux infrastructures ou aux services pour les individus ou la communauté dont ils font partie.
Facteur de résultats	Baisse du chômage	Amélioration de la protection sociale/des filets de protection.	Maximisation des avantages de l'investissement public.

Types de programmes

Pour les programmes d'infrastructures, l'OIT utilise les expressions "basés sur l'emploi" et "à haute intensité de main-d'œuvre" pour désigner des types de programmes différents. Les programmes à haute intensité de main-d'œuvre sont semblables aux programmes "argent ou vivres contre travail" décrits dans le tableau 3, mais complètent l'utilisation d'une main d'œuvre nombreuse avec l'équipement et l'encadrement technique nécessaires pour que les travaux soient techniquement et économiquement acceptables. Les programmes basés sur l'emploi sont des programmes d'investissement semblables aux investissements classiques, mais basés sur des choix de techniques qui, tout en donnant priorité à l'emploi, optimisent les facteurs emploi et équipement de manière à réaliser ces investissements de manière rentable et durable, avec un coût et une qualité au moins comparables à ceux fournis par des méthodes intensives en capital.

Tableau 3. Caractéristiques essentielles des programmes “espèces ou nourriture contre travail” et des programmes de création d’emplois et de biens

Éléments de la conception du programme	Caractéristiques essentielles du programme	
	Argent ou vivres contre travail	Création d’emplois et de biens
Description	Création d’un nombre maximum d’emplois pour un niveau de ressources donné.	Combinaison appropriée de main-d’œuvre et de petits équipements pour produire une qualité acceptable.
Affectation des ressources et implications	Le nombre d’emplois créés dépend du budget et du taux de rémunération.	Il faut un niveau d’apport technique satisfaisant en ce qui concerne le personnel, le matériel et les équipements simples.
Implications pour le taux de rémunération	Souvent, le taux de rémunération est fixé un peu au-dessous des taux habituellement pratiqués et du coût d’opportunité du travail.	Il doit être fixé par rapport aux taux de rémunération habituellement pratiqués et au coût d’opportunité du travail.
Ciblage des bénéficiaires	Auto-ciblage si le taux de rémunération est suffisamment bas, sinon, il faut des critères additionnels pour la sélection des bénéficiaires.	Auto-ciblage. Cependant, l’utilisation du taux de rémunération habituellement pratiqué peut signifier qu’il faut sélectionner les bénéficiaires.
Efficacité de la création d’actifs	Généralement faible – il est difficile de fournir le soutien technique et la supervision adéquats.	Très efficace si le soutien technique est adéquat et s’il y a le niveau d’encadrement et de supervision requis.

Source: Edmonds, G. *A Strategy for a Public Works Programme as part of a Social Safety Net – issues and approach*, ILO SSN Public Works Adviser (Geneva, International Labour Office), unpublished document.






Autres termes couramment employés pour décrire ces programmes sont:

- création d'emplois
- génération d'opportunités d'emploi
- transferts d'argent conditionnels avec obligation de travail
- travaux publics
- filet de sécurité sociale basé sur l'emploi.

Pour en savoir plus

-  Banque mondiale. 2009. *PSNP Project Appraisal Document* (Washington, DC, World Bank).
-  Devereux S.; Solomon C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper No. 24 (Geneva, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Office).
-  Edmonds, G. 2009. *A strategy for a Public Works Programme as part of a Social Safety Net – issues and approach*, ILO SSN Public Works Adviser (Geneva, International Labour Organization), unpublished document.
-  Government of South Africa. Department of Public Works. 2010. *EPWP 5-year report*. Available at: "<http://www.epwp.gov.za>" [5 Dec. 2011].
-  Islam, R., et al. 2001. *Employment-intensive growth for poverty reduction: what can labour-based technology in infrastructure contribute?*, Proceedings of the First International Conference on Employment Creation in Development, Johannesburg, 2-5 April 2001 (Johannesburg, Research Centre for Employment Creation in Construction, University of the Witwatersrand).
-  Kostzer, D. 2008. *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Document de travail n° 534 du Levy Economics Institute (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  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).
-  McCord, A. 2009. *Recognising heterogeneity: A proposed typology for public works programmes*, SALDRU Working Paper 26 (Cape Town, University of Cape Town).
-  McCutcheon, R.; Taylor-Parkins, F. (eds.). 2003. *Employment and high standard infrastructure* (Johannesburg, Research Centre for Employment Creation in Construction, University of the Witwatersrand).
-  Minsky, H. 1986. *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press).

-  Mitchell, W.; Mosler, W. 2001. *Fiscal policy and the job guarantee*, Working Paper No. 01-09 (Newcastle, NSW, Centre of Full Employment and Equity The University of Newcastle). Available at: <http://e1.newcastle.edu.au/coffee> [6 Dec. 2011].
-  Subbarao, K. 2003. *Systemic shocks and social protection, role and effectiveness of public works programmes*, SP Discussion Paper No. 0302 (Washington, DC, World Bank Institute).
-  Wray, R. 2007. *The Employer of Last Resort Programme: Could it work for developing countries?* Economic and Labour Market Papers 5 (Geneva, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Organization).



Liste de points à vérifier

LA GAMME DES PPE

Répondez aux questions suivantes



Beaucoup de PPE sont multidimensionnels, mais quelle est la priorité première, la priorité secondaire, etc. (par ex., augmentation de la teneur en emplois, de la couverture de la protection sociale et de la sécurité du revenu, création d'actifs ou base budgétaire)?

Quels sont les motifs de l'élaboration d'un PPE (par ex., dans le cadre d'une stratégie pour l'emploi, d'une stratégie pour la protection sociale, pour compléter et accentuer le volet emploi des programmes nationaux d'investissement public (PIP), pour mieux lutter contre des crises récurrentes ou le changement climatique, à des fins de protection de l'environnement)?

Quel changement / réorientation vous efforcez-vous de réaliser (par ex., créer plus d'emplois, assurer la sécurité du revenu, favoriser la création de biens, favoriser les travaux collectifs et sociaux, assainir et protéger l'environnement, procurer des moyens de subsistance)?

Le programme sera-t-il de durée limitée ou permanent? S'il est limité, quelle en sera la durée? Quel est l'échéancier?

PPE élaboré dans le cadre d'une initiative en matière de protection sociale

Axé sur une garantie fondée sur des droits (par ex., un revenu stable et prévisible offert sur une certaine période de temps lorsqu'on ne perçoit pas d'allocations de chômage, convention de l'OIT n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952).

Sera-t-il fondé sur une garantie implicite ou fera-t-il partie d'un filet de protection sociale (par ex., cela supposerait un programme de travaux publics ou un programme collectif de courte durée)?

PPE élaboré dans le cadre d'une stratégie pour l'emploi

Axé sur une garantie fondée sur des droits (par ex., un revenu stable et prévisible offert sur une certaine période de temps, convention de l'OIT n° 122 sur la politique de l'emploi, 1964).

Sera-t-il fondé sur une garantie implicite ou fera-t-il partie d'un filet de protection sociale (par ex., pour faire face à une crise ce qui suppose un programme de travaux publics ou un programme collectif de courte durée)?

LA GAMME DES PPE

Répondez aux questions suivantes



Ce PPE sera-t-il élaboré dans le cadre d'un programme d'infrastructures?

Aura-t-il pour objet de compléter ou d'augmenter la teneur en emplois des PIP nationaux existants?

Quelle sera l'envergure visée (par ex., nationale, régionale, locale, au niveau des foyers, au niveau des individus)?

Le PPE sera-t-il essentiellement axé sur un secteur ou bien sera-t-il multisectoriel?

Les priorités seront-elles fixées par la communauté ou bien fixées au niveau national ou régional?



Notes



A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning most of the width of the page.

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

