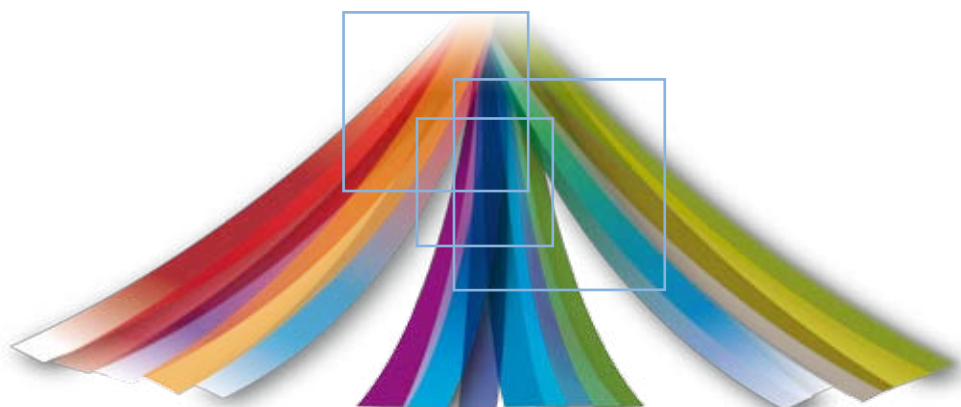


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



INNOVATIONS DANS LES PROGRAMMES D'EMPLOIS PUBLICS

1. Résumé

Les Programmes d'Emplois Publics (PEP) sont un outil efficace pour accroître la demande globale de main-d'œuvre en temps de crise. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'une réponse à la crise; dans bon nombre de pays, en effet, le chômage constitue un défi permanent, les marchés étant incapables de créer des emplois à l'échelle nécessaire. Les PEP peuvent compléter la création d'emplois réalisée par le secteur public. Ils peuvent ainsi offrir un instrument politique supplémentaire qui permet de s'attaquer au problème du sous-emploi et de l'emploi informel. Cet outil fait partie intégrante d'une politique plus large en matière d'emploi et de protection sociale. S'ils sont ciblés de manière adéquate, ces programmes aident à réduire la vulnérabilité des couches pauvres de la population, les plus affectées par une crise. Les PEP entraînent une augmentation de la consommation de biens et de services, ce qui a un impact direct sur les entreprises locales.

Historiquement, les Programmes de Travaux Publics (PTP) et les Systèmes de Garantie de l'Emploi (SGE) étaient étroitement associés aux travaux de construction, mais cela a changé aujourd'hui, car il existe de plus en plus d'emplois dans le secteur social, les services de protection de l'environnement, et les programmes communautaires. Des innovations supplémentaires sont apportées aux nouveaux Programmes d'Emplois Publics (PEP). La force de ces programmes réside dans leur capacité à produire leurs effets sur de multiples objectifs et à répondre à des circonstances spécifiques, ce qui les rend extrêmement prisés du point de vue de la politique générale, mais aussi dans l'optique des réponses à apporter à la crise de l'emploi structurelle mondiale.

2. Description des enjeux politiques

La crise actuelle, appelée en anglais «triple F¹», et en particulier ses effets négatifs sur l'emploi, a une nouvelle fois mis clairement au premier plan le rôle de l'État en tant que créateur d'emplois. Dès lors que l'emploi fourni par le secteur privé s'est considérablement contracté, aggravant ainsi la montée d'une crise structurelle de l'emploi, à l'heure actuelle, on admet de plus en plus que l'État doit jouer un rôle beaucoup plus actif dans la création d'emplois.

Mais il ne faut toutefois pas considérer uniquement les politiques et stratégies globales en matière d'emploi ainsi que les efforts déployés en faveur de la création d'emplois

par le secteur privé, il convient aussi d'analyser le rôle de l'État dans la création directe d'emplois et dans sa contribution plus large à l'élaboration de certaines politiques économiques et financières visant la création d'emplois.

Parmi les réponses à ces défis, l'importance de la création directe d'emplois par le biais de Programmes d'Emplois Publics et de Systèmes de Garantie de l'Emploi a été recon-

¹ FFF: Food, fuel and financial crisis (nourriture, carburant, crise financière)

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



nue. Toutefois, ces Programmes d'Emplois Publics varient considérablement d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein de ces pays.

Les PEP fournissent en principe une combinaison des principaux outputs suivants et en placent un en priorité majeure :

- emplois (pour les participants);
- revenus/transferts (pour les participants);
- actifs physiques et sociaux (fournis par les participants)

Les principaux outputs des PEP soutiennent les objectifs clés du développement, y compris la réduction de la pauvreté, la réduction du chômage, un meilleur accès aux services de base, ainsi que l'intégration sociale et économique. Des PEP peuvent aussi être fournis de manière adaptée afin de cibler les femmes et les jeunes.

Garantir une performance satisfaisante et équilibrée sur le double objectif de la protection de l'emploi/protection sociale et de la création d'actifs, est un défi difficile à relever, notamment parce que les programmes de ce genre sont actuellement mis en place dans des contextes où les institutions et les capacités techniques sont faibles, et où les partenaires de mise en œuvre peuvent être nombreux, tant dans le secteur public que privé. Faire de ces programmes un élément substantiel des filets de sécurité sociale qui doivent être reproductibles à large échelle en fonction de la situation économique constitue un autre défi majeur.

Mettre sur pied et gérer des programmes de travaux publics à long terme avec ou sans garantie de l'emploi est une tâche complexe. Elle requiert une combinaison de ressources appropriées, des structures de gestion adéquates, des processus efficaces de planification et d'administration, un renforcement des capacités et des inputs techniques adaptés à la situation.

3. Options politiques pour relever ces défis

Ces derniers temps, les Programmes d'Emplois Publics ont connu un certain nombre d'innovations. Les PTP et les SGE traditionnels recouraient essentiellement aux travaux de construction pour créer des emplois, mais ces outils ont été complétés par des travaux dans d'autres secteurs, et des innovations supplémentaires sont en train d'évoluer dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des PEP. Aujourd'hui, bon nombre de nouveaux PEP sont en train d'être mis en place en tant que filets de sécurité sociale reproductibles à grande échelle. Ils comportent de nouvelles caractéristiques, telles que :

- une couverture plus large de certaines activités comme les services sociaux,² l'accent placé sur les infrastructures écologiques, la productivité des investissements - en d'autres termes, il s'agit d'un portefeuille de projets qui sont plus complexes que les PTP traditionnels;
- de nouveaux mécanismes de ciblage;
- la combinaison de composantes des transferts conditionnels en espèces avec des composantes PTP au sein du même programme;
- la combinaison de composantes PTP avec le développe-

ment de compétences/la formation et des stages de travail (sortie de participants) afin d'accroître l'employabilité des participants;

- l'introduction de nouveaux systèmes de paiement afin de clarifier les comptes.

Dans le même temps, ces programmes hautement nécessaires sont actuellement déployés dans des pays qui ont des possibilités budgétaires limitées, des restrictions dans leurs capacités de mise en œuvre et des défis à relever lorsqu'il leur faut rendre des comptes. Les nouvelles modalités de mise en œuvre incluant des partenariats publics et privés sont en train d'évoluer.

Nous vous présentons ci-après deux exemples de PEP. Il s'agit des SNGER en Inde, qui ont bénéficié d'expériences antérieures dans l'introduction de systèmes de ce genre, et du programme KKV au Kenya qui a été mis en place en 2009 afin de faire face à une crise majeure et au chômage massif des jeunes.

² Services sociaux allant de la santé à l'éducation en passant par les soins aux personnes âgées et les loisirs pour les jeunes.



Système national de garantie de l'emploi rural (SNGER) en Inde

Le gouvernement indien a lancé la loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (National Rural Employment Guarantee Act ou NREGA) le 2 février 2006. La NREGA fournit une garantie légale de cent jours de travail pour chaque exercice financier aux membres adultes de tout foyer rural désireux d'effectuer du travail manuel non qualifié dans les travaux publics et payé au salaire minimum obligatoire.

Cette loi a été introduite dans le but d'améliorer le pouvoir d'achat des ruraux en fournissant du travail semi-qualifié ou non qualifié à des personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté en Inde. Elle essaie de combler le fossé entre riches et pauvres dans le pays.

L'Inde a une longue histoire (au moins quatre décennies dans l'Inde de la période suivant l'indépendance) de programmes d'emploi salarié. Le SNGER répondait aux nombreuses faiblesses de programmes antérieurs en offrant plusieurs caractéristiques dans sa conception telles que l'introduction d'un cadre basé sur les droits dévolus aux bénéficiaires.

Le travail accompli à ce jour dans le cadre du SNGER fait apparaître que les travaux de base permettront d'accroître la productivité agricole à l'avenir. La conservation de l'eau (60 %), la mise en valeur des terres (13 %), et la lutte contre la sécheresse (6 %) représentent ensemble près des quatre cinquièmes de tout le travail réalisé dans le cadre de ce programme; l'amélioration des liaisons routières constitue 16 % de l'ensemble des travaux.

Ce programme a connu une expansion rapide: en 2006-2007, 200 districts parmi les plus pauvres de l'Inde étaient concernés sur un total de 619 districts (907 millions de jours-personne ont été ainsi générés, qui ont bénéficié à 21 millions de foyers). En 2007-2008, 330 districts étaient couverts (1,437 millions de jours-personne générés, bénéficiant à 33 millions de foyers) et, en 2008-2009, tous les districts étaient inclus dans le programme (2,163 millions de jours-personne générés, bénéficiant à 45 millions de foyers). Après cinq mois de l'année financière 2009-2010, 1,765 millions de jours-personne avaient été générés, bénéficiant à 39 millions de foyers, soit un résultat remarquable. Les femmes représentaient 49,5 % de toutes les personnes qui travaillaient dans ce cadre en 2009-2010, ce qui est nettement supérieur à l'objectif initial de 30 %.

Les informations précitées illustrent l'ampleur du programme qui a déjà fait ses preuves en ce qui concerne sa capacité à fournir des prestations. Puisqu'il est reproductible à grande échelle, un programme de ce genre peut facilement jouer un rôle d'amortisseur pendant les crises. En fait, en raison de la grave sécheresse survenue en 2009, le gouvernement indien a encore augmenté de 100 à 200 jours par année la durée de l'emploi dans 272 districts sur un total de 629 districts. La NREGA n'a pas seulement fourni une couverture de sécurité sociale dont les intéressés avaient cruellement besoin, améliorant ainsi la sécurité de subsistance dans l'ensemble du pays, mais elle a aussi aidé à porter secours aux populations touchées par la sécheresse.

Le groupe cible consistait en un membre adulte de tout foyer rural du pays, provenant principalement des couches les plus pauvres de la population, comme les travailleurs sans terre et les paysans marginalisés désireux d'effectuer du travail manuel non qualifié dans les travaux publics.

S'agissant du nombre d'opportunités d'emploi qui devaient être créées, l'objectif visé était de créer cent jours d'emploi par année pour la catégorie susmentionnée (emplois induits par la demande).

Financement total :

Dépenses 2006-7 : 88.23 milliards de roupies (US\$ 2,0 milliards)

Dépenses 2007-8 : 156.8 milliards de roupies (US\$ 3,53 milliards)

Dépenses 2008-9 : 269.8 milliards de roupies (US\$ 5,6 milliards)

Dépenses 2009-10 (à titre provisoire) : 377,8 milliards de roupies (US\$ 8,1 milliards)

Couverture : à l'échelle de tout le pays

Certaines études des SNGER révèlent que le nombre total d'emplois générés sous la NREGA est sensiblement plus important que pour les PEP antérieurs. Le niveau des salaires s'est accru dans l'Inde rurale et les femmes ont commencé à obtenir les mêmes salaires que les hommes. Il semble que l'auto-ciblage fonctionne bien au vu du taux élevé de

³ Kazi Kwa Vijana Programme Manual, April 2009, Republic of Kenya.



participation des castes pauvres et recensées et des tribus recensées dans ce programme. Certains faits constatés au niveau micro-économique suggèrent qu'une fois que la NREGA a été mise en œuvre, l'exode rural vers l'Inde urbaine a reculé. Toutefois, le plus grand défi à relever reste la mise en place des capacités au niveau des villages. Compte tenu de l'échelle considérable de ce programme, il est important d'accroître les capacités de mise en place au niveau des villages en désignant davantage de fonctionnaires et en leur donnant les moyens nécessaires.

Le programme Kazi Kwa Vijana (KKV) au Kenya

Contexte

Depuis la crise postélectorale qui a débuté en 2008, le pays a dû faire face à une sérieuse crise «triple F». La violence postélectorale, la faiblesse de la production agricole et la récession mondiale ont entraîné un effondrement du taux de croissance économique. De 7% en 2007, il a reculé pour atteindre seulement 1,7% en 2008. La moitié de la population du Kenya a moins de 20 ans, et les deux tiers des pauvres du pays font partie de cette catégorie. Le taux de chômage parmi les jeunes est disproportionnellement élevé – deux jeunes sur cinq étant soit au chômage, soit inactifs.

Objectif

L'objectif du programme KKV s'inscrit dans le cadre de l'initiative du gouvernement de grande coalition lancée en avril 2009 afin de s'attaquer au double défi de la faim et du chômage. Il a été conçu afin de soulager immédiatement les problèmes des jeunes, pendant cette période de crise économique mondiale, de sécheresse et de famine à

l'échelle nationale, en leur fournissant un revenu qui puisse leur permettre d'acheter de la nourriture en ayant un emploi dans les travaux publics. Il est prévu que tant les jeunes gens que les jeunes filles soient employés dans le cadre de contrats de travail dans des projets de travaux publics sélectionnés et identifiés dans le contexte du programme KKV. Certains de ces projets, en particulier ceux qui ont trait à l'irrigation et à l'approvisionnement en eau, ont pour but d'accroître la production de nourriture dans les régions marginalisées les plus touchées par la sécheresse. Il existe aussi des projets KKV conçus pour protéger et gérer l'environnement alors que d'autres projets amélioreront le transport par route dans les zones rurales et urbaines.

Ces projets sont coordonnés par le Bureau du Premier Ministre et sont mis en œuvre via les ministères.

Groupe cible: jeunes âgés de 18 à 35 ans

Nombre d'opportunités d'emplois à créer pendant la 1ère phase (2008/09) : 300'000

Nombre effectif atteint (entre avril et septembre 2009): 296'000

Financement total:

Budget supplémentaire 2008/9: Ksh 2,8 milliards (US\$ 38 millions)

Allocation budgétaire 2009/10: KSh 3,3 milliards (US\$ 44 millions)

Couverture: à l'échelle nationale

Principal défi: convaincre les ministères chargés de la mise en œuvre de continuer à affecter une partie de leur budget régulier aux travaux à forte intensité de main-d'œuvre réalisés par des jeunes.



4. Conclusions et recommandations

Les Programmes d'Emplois Publics complètent les investissements publics dans les infrastructures et constituent incontestablement un outil performant de création d'emplois et de relance de l'économie en temps de crise. L'avantage des PEP réside dans le fait qu'un pourcentage de ressources plus élevé peut être consacré au travail et que des mécanismes de ciblage de nature différente peuvent être appliqués.

Un ciblage géographique approprié permet de canaliser les ressources nécessaires vers les zones les plus touchées. Conjugué au ciblage selon les catégories de population (en se focalisant sur les jeunes et les femmes au chômage) et à une fixation adéquate du niveau des salaires, ce type de programme parvient souvent mieux à atteindre les groupes sociaux qui en ont le plus besoin, améliorant ainsi la sécurité des revenus.

5. Lectures et ressources complémentaires

- Organisation internationale du travail, Programme des investissements à haute intensité de main d'œuvre, 2010. *Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes*. (Genève).
- Subbarao, K; Milazzo, A; Del Ninno, C. *How to make public works work: a review of the experiences*. ; Banque Mondiale. (2009)