



Organisation
internationale
du Travail



► Les programmes publics d'emploi (PPE)

Créer des emplois décents
grâce à des investissements nationaux

Programme d'investissement à haute intensité
de main-d'œuvre (HIMO)

Pourquoi faut-il agir?

Réponses à la crise mondiale de l'emploi

Les perspectives d'emploi dans le monde sont alarmantes. Compte tenu des inégalités croissantes dans la société et de l'incapacité de certains pays à créer des emplois en nombre suffisant, à améliorer la qualité de l'emploi et à assurer une croissance inclusive, la crise actuelle de l'emploi sera encore plus affectée par l'évolution du monde du travail. Cette situation sera exacerbée par une myriade de facteurs, tels que le changement climatique et la dégradation de l'environnement, les conflits prolongés, les changements technologiques et les évolutions démographiques, ainsi que les effets dévastateurs de la pandémie mondiale de COVID-19. Si l'on n'y remédie pas correctement, les inégalités économiques, sociales et environnementales croissantes, associées à des perspectives d'emploi de plus en plus sombres, exacerberont encore les troubles sociaux. En vue d'apporter une réponse à cette situation, les programmes publics d'emploi (PPE) peuvent améliorer les perspectives de travail et de revenus de franges importantes de la société, en particulier les pauvres sous-employés et les travailleurs informels et ruraux.

Quelle est l'approche HIMO de l'OIT?

Les PPE: Créer des emplois pour ceux qui en ont le plus besoin

Les PPE¹ se concentrent principalement sur la fourniture de biens et de services publics comme moyen de créer des opportunités d'emploi – du développement et de l'entretien des infrastructures, à la promotion des travaux verts² avec la gestion des ressources naturelles et la réhabilitation de l'environnement, en passant par la construction de biens sociaux (par exemple, écoles,

hôpitaux et installations hydrauliques) et de services pour améliorer les soins de santé, l'éducation et l'assainissement, ou soutenir les services sociaux. En s'attaquant aux effets et aux causes profondes des inégalités par le biais de ces approches multisectorielles, les PPE créent des emplois qui jouent un rôle important de catalyseur pour la réduction de la pauvreté et la réalisation de plusieurs des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Les PPE peuvent être conçus pour créer des emplois pour des groupes cibles spécifiques, directement et dans les délais, compte tenu des ressources et de leur capacité à mettre en œuvre les programmes, ce que d'autres instruments politiques ne sont pas en mesure de réaliser. Les PPE ne dépendent pas d'autres acteurs de la société, tels que les entreprises privées pour créer des emplois, en particulier lorsque ces acteurs ne parviennent pas à créer un nombre suffisant d'emplois. Par conséquent, les PPE sont plus pertinents lorsque les autres acteurs ne sont pas capables (par exemple, en raison de la récession, de leur propre chiffre d'affaires, de la diminution des bénéfices) ou ne sont pas désireux (par exemple, ils sont réticents à embaucher et à investir, car ils pensent que les perspectives d'avenir ne sont pas en leur faveur) de créer des emplois.

Les PPE peuvent avoir des objectifs et des implications multiples, notamment la création d'emplois, l'amélioration de la sécurité des revenus et la fourniture d'infrastructures naturelles ou physiques, de biens et de services publics (voir encadré 2). Ces objectifs multiples des PPE peuvent rendre difficile la catégorisation de ces programmes, qui ont été qualifiés de *mesures de protection sociale* ou de programmes actifs du marché du travail (ALM)³. Le principal défi se pose quand les PPE sont conçus et mis en œuvre pour atteindre tous ces objectifs en même temps. C'est à ce niveau qu'il peut être nécessaire d'envisager certaines corrélations (voir encadré 3).

► Encadré 1. Définition des programmes publics pour l'emploi (PPE)

Les **PPE** sont des programmes d'investissement à long terme financés et mis en œuvre par le gouvernement; ils créent directement des emplois par le biais d'activités productives à haute intensité de main-d'œuvre, plutôt que par l'expansion des services publics. Ces interventions partagent l'**objectif principal de fournir des emplois aux travailleurs** qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, en raison d'un manque d'opportunités de travail sur le marché. Ces programmes peuvent également être financés et mis en œuvre par des organismes donateurs, en collaboration avec un gouvernement, auquel le Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) de l'OIT fournit des conseils techniques. Le terme PPE est utilisé de manière collective et comprend les programmes de garantie d'emploi (EGS) qui sont des programmes à long terme et institutionnalisés. Ils sont souvent une composante du système national de protection sociale.

1 Les termes PPE et PTP (Programmes de Travaux Publics) sont souvent utilisés de manière interchangeable. Selon la définition de l'OIT, alors que les PPE en tant qu'instrument politique ont pour principal objectif de créer des opportunités d'emploi, les PTP peuvent accorder une importance égale ou supérieure aux aspects de création de biens et de fourniture de services.

2 Pour plus d'informations sur les travaux verts, voir ILO (2020) *Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) on Green works*.

3 Par exemple, la Banque mondiale et l'*Overseas Development Institute* (ODI) classent des programmes comme le *Productive Safety Net Programme* (PSNP) en Éthiopie et le MGNREGA en Inde dans la catégorie des programmes de protection sociale (filet de sécurité) (Banque mondiale 2018, McCord 2012). Le programme Kinofelis en Grèce a été classé dans la catégorie des politiques actives du marché du travail (OIT 2017). Le gouvernement sud-africain ne classe pas non plus le programme élargi de travaux publics (EPWP) dans cette catégorie, le qualifiant de PPE qui joue un rôle à la fois dans la protection sociale et la création d'emplois (Commission nationale de planification 2013).

► Encadré 2. Les PPE constituent la réponse efficace à la crise mondiale puisqu'ils:

- Créent immédiatement un emploi rémunéré pour les personnes les plus touchées ou celles qui peuvent être exclues ou sont difficiles à atteindre par d'autres mesures politiques ;
- Fournissent un revenu complémentaire et compensent ainsi les pertes de revenus d'autres activités ;
- Soutiennent et stimulent la demande locale, compensant ainsi partiellement les réductions de la demande intérieure et internationale ;
- Sont très souples et peuvent être conçus pour compléter et soutenir d'autres mesures de politique sociale, économique et du marché du travail.
- Peuvent mobiliser la capacité du secteur privé grâce à des marchés publics adaptés et des incitations, en particulier la capacité des entreprises de construction à exécuter des travaux d'infrastructure et de maintenance ;
- Renforcent les communautés en améliorant les infrastructures et les services publics locaux en leur fournissant les ressources nécessaires pour répondre à leurs besoins et priorités spécifiques découlant de la crise. Cela pourrait inclure des activités liées à la santé ou aux soins dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH) ;
- Limitent la pression à la baisse sur les salaires, en soutenant un plancher salarial par l'offre d'un travail à travers ce qui est considéré comme le salaire minimum ou acceptable approprié au contexte spécifique ;
- Offrent une passerelle possible vers l'emploi grâce à une aptitude au travail qui est entretenue avec une offre d'expérience professionnelle et une amélioration des compétences non techniques, mais aussi avec une intégration des interventions en matière de compétences et d'autres politiques actives du marché du travail (PAMT) ;
- Construisent le capital social en exploitant l'énergie des individus et des communautés pour aider à faire face à la crise de l'emploi et participer à la reconstruction d'une meilleure communauté et d'une meilleure société après la crise ;
- Répondent aux besoins locaux, ainsi qu'aux priorités nationales et mondiales, telles que les ODD, l'adaptation au changement climatique et son atténuation, et la restauration des écosystèmes ;
- Aident à reconstruire un contrat social en démontrant l'engagement des gouvernements à répondre aux besoins des personnes touchées par la création d'emplois utiles ;
- Développent rapidement les capacités administratives (si elles existent déjà) par le biais des services publics de l'emploi, des bureaux d'aide sociale ou d'autres points d'entrée avec des registres de bénéficiaires potentiels et des mécanismes de versement des salaires.

Les PPE sont basées sur le concept de l'État agissant en tant qu'Employeur de Dernier Recours dans la lutte contre le chômage et le sous-emploi. Ils créent un rôle pour l'État qui doit être dynamique et réactif face à la pauvreté et aux crises économiques en fournissant une garantie de

travail (à des conditions minimales) à tous ceux qui sont prêts à travailler, par exemple en donnant un droit légal à un certain nombre de jours de travail par ménage dans les zones pauvres. Voir l'encadré 4 pour un exemple de PPE en Inde.

► Encadré 3. Éléments à prendre en compte lors de la conception des PPEs

- En essayant d'atteindre le plus grand nombre de personnes possible, les coûts des intrants autres que la main-d'œuvre peuvent être réduits au minimum, mais cela peut avoir un impact négatif sur les types et la qualité des biens et des services fournis.
- La baisse des salaires réduit les coûts et limite les distorsions sur le marché du travail, mais les fixer à un niveau trop bas peut saper la raison d'être de l'aide apportée pour enrayer la détérioration du marché du travail et promouvoir des conditions de travail décent.
- Les pressions exercées pour étendre les programmes de riposte à une crise peuvent compromettre la planification adéquate du travail et la capacité à garantir que les services et les biens sont fournis selon les normes de qualité requises.



► **Encadré 4. Loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi rural en Inde**

En 2005, l'Inde a adopté la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi rural (MGNREGA). Cette loi garantit à chaque ménage rural jusqu'à 100 jours d'emploi par an pour effectuer des travaux manuels non qualifiés au taux de salaire minimum du programme. Le travail doit avoir une intensité de main-d'œuvre de 60 % et aucune machine ni entrepreneur ne doit être admis dans le programme. La sélection des projets se fait par l'intermédiaire des structures communautaires et administratives locales. Le MGNREGA a non seulement eu pour effet d'augmenter les salaires agricoles minimums, mais il a également permis de réduire l'écart de développement entre les sexes grâce à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes. Le programme a débuté en 2006 et s'est depuis lors étendu à l'échelle nationale, à tel point qu'au cours de l'exercice financier 2019-2020, plus de 300 millions de jours de travail ont été créés, 141,60 millions de cartes de travail ont été délivrées à ce jour⁴ et 54,8 millions de ménages ont trouvé un emploi pendant 48 jours en moyenne. Toutes les données pertinentes sont gérées sur une plateforme centralisée et sont accessibles au public. En tant que première approche de l'emploi public basée sur les droits, MGNREGA représente une innovation significative; un grand nombre des défis auxquels elle est confrontée sont nouveaux, tout comme l'ampleur et le potentiel des nombreux impacts qu'elle réalise.

Les PPE dans le cadre de la stratégie de ciblage

Les PPE sont en mesure de cibler des groupes spécifiques particulièrement vulnérables ou défavorisés et qui sont souvent difficiles à cibler avec d'autres interventions. En fonction de la disponibilité des données, le ciblage peut se faire à la fois au niveau macro et micro. Par exemple, lorsque des données de recensement national sont disponibles, ces données pourraient indiquer des lieux géographiques spécifiques présentant des taux de pauvreté élevés où se trouvent des personnes vulnérables.

Dans d'autres cas, en l'absence de données suffisantes, le processus participatif au niveau local est un moyen efficace de sélectionner les bénéficiaires, dans de bonnes conditions. Cependant, le ciblage local ne doit pas sous-estimer la dynamique du pouvoir local, notamment en ce qui concerne le patriarcat, le genre, ainsi que l'influence des tribus et des ethnies et autres préjugés qui pourraient biaiser la sélection des catégories de bénéficiaires. L'expérience du programme HIMO montre cependant que les approches communautaires basées sur les ressources locales (LRB), en particulier avec l'utilisation de l'IRAP (*Integrated Rural Accessibility Planning*)⁵ aident à identifier les communautés rurales qui ont un accès limité aux ressources et aux biens et services de base, créant ainsi une base de données probantes pour les stratégies de ciblage communautaires et sectorielles. Les approches LRB et communautaires sont également jugées utiles pour encourager le dialogue et améliorer la transparence entre les différentes structures sociales et organes décisionnels, en particulier dans les situations post-conflit.

Les PPE dans le cadre de la stratégie d'activation

Il est généralement reconnu que le chômage et le sous-emploi ont des effets sociaux et humains dévastateurs. Les faits montrent que le chômage a un certain nombre d'effets de grande portée autres que la perte de revenus, notamment la détresse psychologique, la perte de motivation à travailler, la perte de compétences et de confiance en soi et, dans d'autres cas, la perturbation des relations sociales et familiales⁶.

Les PPE intègrent les chômeurs dans le marché du travail. Une activation efficace par le biais des PPE peut avoir un impact sur le chômage au niveau global, ce qui constitue un point d'entrée dans les « cercles vertueux » de la participation au marché du travail.

4 For more details on the local resource-based (LRB) approaches, please see ILO (2020), "Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) - Local resource-based(LRB) approaches and community infrastructure"

5 Pour plus de détails sur les approches fondées sur les ressources locales (LRB), veuillez consulter le document de l'OIT (2020), *Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) - Approches fondées sur les ressources locales (LRB) et infrastructures communautaires*.

6 Sen (1999), « Le développement en tant que liberté ». New York, NY, Random House.

Les PEP comme stratégie pour combler les principaux déficits de travail décent

L'impact des PPE ne se situe pas seulement au niveau de la *quantité* d'emplois générés, mais aussi au niveau de l'amélioration de la qualité de l'emploi. L'une des principales caractéristiques des PPE est qu'elles intègrent une approche « fondée sur les droits », et sont donc conçues davantage dans la perspective du respect des droits individuels que dans une perspective purement macroéconomique. C'est à travers cet objectif que les PPE garantissent un revenu et une couverture sociale dans le cadre d'un travail décent. En tant que tels, les PPE renforcent le salaire minimum/socle salarial et d'autres domaines clés du travail décent, tels que la sécurité et la santé au travail (SST), grâce auxquels les travailleurs informels sont intégrés dans les institutions formelles.

Toutefois, la fixation de salaires minimums par le biais de PPE à grande échelle est susceptible d'avoir un impact profond sur le marché du travail dans son ensemble. Dans certaines circonstances, la fixation des salaires nécessite des analyses complexes qui prennent en compte les seuils de pauvreté et d'autres indicateurs pour mesurer l'indigence, afin de déterminer le taux de salaire raisonnable dans le contexte économique et social.

Les PPE en tant que complément à la protection sociale

Les PPE jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la sécurité sociale en contribuant à la création de socles de protection sociale (SPF). Les PPE touchent les travailleurs sans emploi ou sous-employés, les travailleurs informels et ruraux, ainsi que les travailleurs pauvres en leur offrant un travail rémunéré plus prévisible et en améliorant la sécurité de leur revenu. Comme les PPE touchent les personnes en âge de travailler, elles complètent souvent d'autres programmes de transferts monétaires qui ciblent généralement les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler (par exemple, les enfants, les personnes âgées et les personnes avec un handicap lourd). En particulier, dans les pays où les systèmes nationaux de sécurité sociale sont inexistantes ou faibles, les PPE peuvent jouer un rôle important de protection sociale en permettant à l'État de continuer à toucher les franges de la population qui ont besoin d'une aide au revenu.

Le rôle des gouvernements est d'être dynamiques et de répondre efficacement à la pauvreté, aux cycles économiques, aux crises et aux catastrophes. Ils ont la responsabilité de garantir les droits des citoyens au plein emploi et à une couverture sociale universelle, qui garantit la stabilité et la prévisibilité tout au long de leur vie. Lorsque des personnes sont au chômage, mais toujours actives et productives, elles devraient avoir le droit de travailler, tant qu'elles en ont la capacité physique et la volonté, et elles ne devraient pas perdre leur droit à la protection sociale. Lorsque les personnes ne sont pas

► Figure 1. Socle de protection sociale

L'OIT identifie les deux éléments suivants comme faisant partie du « socle de protection sociale » :

- **Les services**: accès géographique et financier aux services essentiels (par exemple, soins de santé, éducation, eau et assainissement, etc.).
- **Les transferts**: un ensemble de base de transferts sociaux essentiels, en espèces ou en nature, versés aux pauvres et aux personnes vulnérables pour leur assurer un niveau minimum de sécurité de revenu et l'accès aux services essentiels, y compris les soins de santé.



► Encadré 5. Les PPE en tant qu'instruments de mesure de politique sociale

Les PPE sont souvent associées à des programmes d'investissement pour le développement des infrastructures. Cependant, les PPE peuvent également aborder des questions du secteur social, notamment les travaux de soins, les systèmes de santé, ainsi que la scolarisation, entre autres, en s'adressant aux femmes, aux jeunes, aux handicapés et aux populations autochtones. En voici quelques exemples:

- Les travaux de soins non rémunérés sont généralement effectués par des femmes dans la plupart des pays. Le fait de payer les soins par le biais de PPE donne une reconnaissance sociale et ajoute une valeur économique aux soins.
- Les PPE peuvent être utilisées pour aider les cliniques à améliorer la santé publique par des visites à domicile pour un suivi thérapeutique et nutritionnel dans le cadre de la santé préventive, et/ou des travaux administratifs pour les documents hospitaliers et les consultations de santé.
- Les activités scolaires peuvent être renforcées, par exemple par le biais du soutien scolaire, de l'encadrement sportif, de la conciergerie, des services de restauration, de la bibliothèque et du soutien administratif.

Les PPE peuvent également être mises en œuvre au profit des travailleurs qualifiés, et renforcer la cohésion sociale. À la suite de la crise économique qui a débuté en Grèce fin 2009, de nombreux travailleurs qualifiés ont perdu leur emploi. Le PPE a aidé le gouvernement à développer le programme public pour l'emploi, Kinofelis. Le programme a fait correspondre les profils des travailleurs qualifiés avec des projets infranationaux, par exemple pour des psychologues chargés de conseiller les personnes dans les communautés en détresse, pour des archéologues, des historiens et des informaticiens chargés de créer un programme interactif d'histoire, et pour des kinésithérapeutes chargés de fournir des services aux personnes âgées ayant besoin d'assistance sociale. Parmi les autres emplois créés dans le cadre du programme, on peut citer la traduction de guides touristiques locaux, la numérisation des archives des bibliothèques et la stérilisation des animaux errants.⁷

en mesure de travailler pour une raison ou une autre (par exemple, maternité, maladie), elles devraient pouvoir recourir à un régime de subventions qui leur assure une certaine sécurité de revenu pendant cette période.

Les PPE peuvent également renforcer les mécanismes visant à assurer la stabilité des revenus des travailleurs informels (soutenant ainsi la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle) grâce à des moyens de subsistance alternatifs, des infrastructures, des travaux communautaires et des compétences pour une meilleure employabilité, et en favorisant la dignité par le travail.

Offre de services et d'actifs d'infrastructures par le biais du PPE

Les PPE diffèrent des autres instruments nationaux dont l'objectif est une offre de services et d'actifs similaires dans la mesure où la conception de ces programmes fait de la « création d'emplois » un véhicule essentiel, par opposition à d'autres programmes d'infrastructure ou d'offre de services à long terme dont les opportunités d'emploi et la durée des travaux sont subsidiaires et donc de portée réduite et ne peuvent permettre la création d'emplois supplémentaires.

Toutefois, en appliquant l'approche à haute intensité de main-d'œuvre, notamment dans la construction, la réfection et l'entretien des programmes d'infrastructure, les PPE et les différents instruments nationaux peuvent se compléter. Les méthodes des travaux d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre, ou l'augmentation de l'intensité de main-d'œuvre dans les investissements d'infrastructure, offrent une alternative économiquement viable et rentable dans le cadre des stratégies pour l'emploi, sans compromettre la qualité du travail.

Le choix des biens et services à fournir est une autre question essentielle à se poser lors de la conception des PPE, malgré leur nature axée sur l'emploi. Il existe différentes approches pour décider des biens ou services où investir ou qu'il faut maintenir. Lorsque les décisions sont prises au niveau du gouvernement central sur la base de plans nationaux existants (par exemple, un plan d'investissement national), le niveau de consultation des personnes vulnérables vivant dans les communautés locales, et l'intégration de leurs doléances, varient d'un cas à l'autre et nécessitent des évaluations. Dans d'autres cas, la décision est décentralisée au niveau local qui échange avec les communautés locales, permettant ainsi une plus grande probabilité de création ou de maintenance des actifs dont bénéficient directement ces communautés.

7 OIT (Organisation internationale du Travail). 2018. Le droit de travailler maintenant - Leçons de Kinofelis: le programme public grec pour l'emploi



► Encadré 6. Création d'emplois sociaux et inclusifs: Programme *Trabaja Perú*

Créé en 2011, *Trabaja Perú* est un programme du ministère du travail et de la promotion de l'emploi du Pérou. Il a en fait pour objectif de créer des emplois temporaires pour les populations sans emploi et sous-employées des zones urbaines et rurales, qui vivent dans des conditions de pauvreté, d'extrême pauvreté ou qui sont partiellement ou totalement affectées par une situation d'urgence ou une catastrophe naturelle. Pour ce faire, de concert avec les administrations locales, le programme cofinance des projets d'infrastructures sociales et économiques de base, et finance des activités d'intervention immédiate en cas de catastrophes naturelles et d'urgences, dont la principale caractéristique est qu'elles demandent peu de qualification et sont à haute intensité de main-d'œuvre.

Dans le cadre de l'objectif d'équité et de justice sociale des politiques nationales, le programme met l'accent sur deux stratégies pour contribuer à l'inclusion de la population vulnérable dans les opportunités d'emploi et de revenu. Premièrement, la suppression des obstacles à l'accès au programme, qui a été réalisée à travers la simplification des documents de base et l'utilisation de bases de données d'autres institutions de l'État pour intégrer les informations des participants (pour vérifier les critères d'éligibilité et de priorité). Grâce à cette amélioration, un processus d'accès au programme qui durait en moyenne 14 minutes par personne est désormais réalisé en 3 minutes. Cette optimisation, ainsi que l'utilisation de protocoles pour la diffusion des appels aux participants du programme, s'est traduite par l'enregistrement de 50% de plus du total des emplois temporaires offerts. Deuxièmement, grâce à une coordination intersectorielle et intergouvernementale, *Trabaja Perú* donne la priorité à l'accès aux emplois temporaires aux groupes vulnérables ciblés dans les différentes politiques nationales, comme les victimes de la période de violence entre 1980 et 2000, les personnes sauvées des groupes terroristes, les victimes de la violence sexiste, les personnes handicapées. Ces personnes doivent répondre aux critères d'éligibilité du programme: satisfaire aux critères de pauvreté selon le système de ciblage des ménages et être âgées de 18 à 64 ans.

En 2019, 66 % des bénéficiaires du projet étaient des femmes, 69 % des mères ou pères d'un enfant de moins de 18 ans, 58 % sont extrêmement pauvres. En outre, 667 personnes ayant été victimes de la période de violence entre 1980 et 2000, ont été sélectionnées 510 personnes à handicap (ce qui implique une augmentation de deux points de pourcentage par rapport aux années précédentes) et 195 victimes de violence sexiste. Le défi de l'articulation intersectorielle et intergouvernementale est l'aspect intégral du programme: il a commencé à collaborer avec le ministère du développement et de l'inclusion sociale, le ministère des femmes et des populations vulnérables et d'autres institutions, afin d'améliorer les services aux participants du programme, tels que les garderies pour les enfants de moins de 3 ans, permettant ainsi aux bénéficiaires d'entrer progressivement sur le marché du travail.

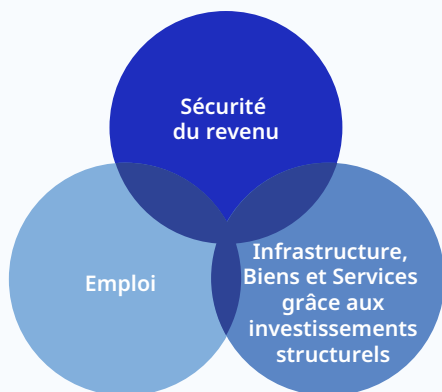
Trabaja Perú est également impliquée dans la prévention et l'action immédiate en cas de catastrophe. Le programme dégage un pourcentage annuel de son budget pour fournir un emploi temporaire d'un mois aux victimes, par le truchement d'activités liées à la réparation des infrastructures endommagées par la situation d'urgence. En 2019, *Trabaja Perú* a permis à plus de 5.000 personnes de retrouver leurs moyens de subsistance dans 72 districts qui ont été touchés par les pluies du début de l'année.



Questions clés pour la conception et la mise en œuvre des PPE

La **conception est la clé de la réussite de la mise en œuvre d'un PPE en tant que politique de l'emploi à long terme ou élément complémentaire d'une politique de protection sociale plus large**. Par définition, les PPE ont pour principale priorité la création d'emplois, mais souvent elles visent aussi à améliorer simultanément la sécurité des revenus, tout en fournissant des biens et des services. Ces objectifs et les corrélations potentielles sont visualisés dans la figure 2.

► **Figure 2.**
Équilibrer les objectifs multiples des PPE



L'équilibre entre ces objectifs et les corrélations potentielles nécessite une conception minutieuse de ces programmes avec des objectifs clairement définis, les types de travaux et de services appropriés, un ciblage bien pensé et la prise en compte de la capacité de mise en œuvre des partenaires, tels que les administrations régionales et locales, ainsi que les ONG.

Parmi ces acteurs clés, les gouvernements ont joué un rôle plus important dans la conception et la mise en œuvre des PPE face aux défis structurels et aux opportunités limitées de travail formel ou d'autres emplois rémunérés. Les PPE, en tant qu'outil politique anticyclique, peuvent intervenir pour répondre à ces défis en période de ralentissement économique ou de crise de l'emploi. Dans certains pays, comme en Inde et en Afrique du Sud, les gouvernements qui ont conçu avec succès des PPE nationaux durables ont élaboré une législation pour garantir l'emploi⁸, et ont également étendu la protection sociale à de nombreux ménages urbains et ruraux.



8 Le programme national indien Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural (MGNREGA) offre 100 jours d'emploi garanti à tous les ménages ruraux, ce qui, à un moment donné, a eu un impact sur 55 millions de ménages, en offrant une prévisibilité et une sécurité de revenu, et en étendant leur protection sociale par le biais de programmes d'emploi publics.

► Encadré 7. Programme élargi de travaux publics (EPWP) en Afrique du Sud

Certains PPE, par exemple le programme élargi de travaux publics en Afrique du Sud (EPWP), ont introduit diverses innovations offrant aux femmes, aux jeunes et aux personnes handicapées des « travaux utiles », notamment:

- L'assistance sociale, avec le travail de soins, le développement de la petite enfance, les activités visant la criminalité et la violence, le soutien aux services de santé, etc.
- Les travaux écologiques, notamment la gestion de la végétation exotique pour augmenter les nappes phréatiques, la gestion des incendies, etc.
- Les travaux d'infrastructure, notamment l'entretien des infrastructures de transport nationales existantes.
- Le travail avec les acteurs non étatiques, en soutenant le travail des ONG..

Les PPE et leur rôle dans l'avenir du travail

La Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, adoptée en 2019 lors de la Conférence internationale du travail (CIT), appelle à 1) investir dans les ressources humaines, pour qu'elles puissent bénéficier d'un monde du travail en mutation, 2) investir dans les institutions du travail, pour assurer une protection adéquate de tous les travailleurs et en particulier la transition vers la formalisation, et 3) investir dans une croissance économique soutenue, inclusive et durable, et dans des emplois pour l'avenir. Dans le même ordre d'idées, la Déclaration demande également à ses mandants de développer et d'améliorer les systèmes de protection sociale adéquats et durables qui sont adaptés aux évolutions du monde du travail. Les PPE, dont l'objectif premier est la création d'emplois, peuvent contribuer à ces différents résultats, selon leur conception et leur nature.

Les gouvernements sont favorables à la mise en œuvre des PPE pour faire face à certains des impacts liés à l'évolution du monde du travail. Cette position est une forme de reconnaissance du rôle important que les PPE peuvent jouer dans la création d'emplois et le renforcement des systèmes nationaux.

Recommandations politiques

Afin d'atteindre l'objectif principal de création d'emplois, tout en maximisant les multiples objectifs des PPE, l'OIT recommande aux décideurs politiques:

- ▶ **De fournir l'infrastructure et les services dont les communautés locales ont besoin** par le biais de PPE avec l'approche à haute intensité de main-d'œuvre qui maximise le retour au travail et améliore la rentabilité.
- ▶ **D'inscrire les PPE dans le cadre plus large des politiques et stratégies nationales de l'emploi** et d'adopter une approche à long terme, en reconnaissant qu'elles sont anticycliques et qu'elles s'élargissent et se rétrécissent au fil du temps.
- ▶ **D'utiliser les PPE en complément de la protection sociale** en assurant la mise en place de socles de protection sociale qui garantissent l'emploi et la sécurité des revenus, ainsi que l'accès aux services essentiels.

▶ Choisir et fournir les biens et services dont les communautés ont besoin

Les PPE devraient intégrer l'approche HIMO dans leur conception, afin de maximiser le retour sur investissement du travail. Outre les PPE, les pays ont très probablement des programmes d'investissement public existants qui donnent la priorité à la fourniture de biens et de services d'infrastructure comme objectif premier. Ces programmes pourraient également compléter les PPE en maximisant le niveau de l'intensité de la main-d'œuvre pour les tâches à réaliser, sans compromettre la qualité du travail et tout en contribuant au développement économique général. Le choix des infrastructures et des biens environnementaux à construire/réhabiliter/entretenir, ou des services sociaux à fournir devrait refléter les besoins des personnes vulnérables.

▶ Inscrire les PPE dans le cadre plus large des politiques et stratégies nationales de l'emploi

Le PPE signifie que l'État en tant qu'employeur de dernier recours est en action dans la lutte contre le chômage et le sous-emploi. Les PPE doivent donc cibler des groupes spécifiques qui sont particulièrement vulnérables ou défavorisés, surtout en période de crise mondiale, et qui sont difficiles à cibler avec d'autres interventions passant par des politiques et des stratégies nationales. Ces groupes comprennent ceux que les crises économiques ont mis au chômage, les travailleurs informels et ruraux, ainsi que les travailleurs pauvres. En offrant des opportunités d'emploi public, les PPE s'attaquent à leur manque de travail décent et soutiennent la formalisation des institutions.

▶ Utiliser les PPE comme complément à la protection sociale

Les PPE assurent la stabilité de l'emploi et des revenus aux chômeurs et aux travailleurs vulnérables, dans des situations où la concurrence du marché ne suffit pas à elle seule à générer des moyens de subsistance et des revenus suffisants. Les PPE étendent la protection sociale en réalisant un socle de protection sociale dans les pays où ces systèmes n'existent pas ou dans lesquels les mesures de protection n'atteignent pas ceux qui en ont besoin. Les PPE sont le seul instrument politique qui vise à garantir l'emploi et la sécurité des revenus, en l'absence de telles possibilités.

► Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)

- Évaluations de l'impact sur l'emploi (EIE)
- Les programmes publics d'emploi (PPE)
- Développement des petits entrepreneurs dans le secteur de la construction pour les investissements d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre
- Travaux verts
- Approches basées sur les ressources locales et infrastructures communautaires
- Emploi d'urgence

Contact

Bureau international du Travail
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse

T: +41 22 799 6111
E: eiip@ilo.org
ilo.org/eiip