

EFFETS DES PROGRAMMES DE TRAVAUX PUBLICS SUR L'EMPLOI

Les programmes de travaux publics améliorent le niveau de vie des bénéficiaires pendant leur mise en œuvre, mais leurs effets ne se prolongent guère au-delà. Des travaux récents démontrent que la réussite de ces programmes dépend de la manière dont ils sont conçus et exécutés, et qu'ils sont plus efficaces pour créer des emplois durables et de qualité s'ils comportent des éléments qui favorisent l'employabilité, comme la formation.

Principaux constats

- Les programmes de travaux publics jouent un rôle important dans la région Amérique latine et Caraïbes. En effet, dans plusieurs pays (comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique), la majeure partie des fonds consacrés aux PAMT servent à financer de tels programmes.
- Les programmes de travaux publics améliorent le niveau de vie des bénéficiaires sur le moment, mais leurs effets ne se prolongent guère au-delà.
- L'expérience du Pérou montre que la probabilité de trouver un emploi au sortir d'un programme de travaux publics dépend de la durée du volet formation (en deçà d'un certain seuil, les effets sont insignifiants, voire négatifs) et de son adaptation aux besoins des participants.
- Pour améliorer les performances du marché du travail et par souci d'équité, il est important que les programmes:
 - i) comportent un volet formation à la fois solide et ciblé, qui permette aux participants de surmonter les obstacles qui leur barrent l'accès à l'emploi, tout en tenant compte des besoins économiques locaux;
 - ii) soient adéquatement dotés en ressources pour des raisons de stabilité et pour accueillir toutes les personnes qui remplissent les conditions;
 - iii) soient régis par des règles qui garantissent un ciblage adéquat, une application stricte des critères d'admissibilité et une supervision régulière des différentes activités;
 - iv) soient conçus en fonction de la demande, avec les partenaires sociaux par exemple.

Question de recherche

D'une manière générale, le but principal des programmes de travaux publics est de pallier l'insuffisance de la création d'emplois dans le secteur privé. Toutefois, dans les pays de la région Amérique latine et Caraïbes, comme dans beaucoup d'autres pays émergents et en développement, ces programmes sont surtout considérés comme des instruments de lutte contre la pauvreté et de développement local.

Et, bien souvent, ils ont aussi d'autres buts, comme celui d'être une source de protection sociale pour assurer contre les chocs économiques des personnes qui ne relèvent d'aucun régime contributif ou ne perçoivent aucune aide au revenu.

C'est ainsi que plusieurs programmes de travaux publics ont été mis en place pendant les récentes crises

économiques (Trabajo por Uruguay, par exemple) et supprimés par la suite. Toutefois, il s'agit plus souvent de programmes d'activation de type «workfare» (obligation de travail en échange de l'aide sociale) qui s'inscrivent donc davantage dans la durée (Construyendo Perú, par exemple) et sont fréquemment combinés avec d'autres prestations (comme la formation) pour aider les participants à trouver un emploi non subventionné à la fin du programme.

Sur le plan de l'exécution, le compendium réalisé par le BIT met en évidence deux tendances des programmes de travaux publics de la région, à savoir: i) leur décentralisation financière vers les administrations locales ou régionales et ii) le fait qu'ils sont mis en œuvre par des organisations à but non lucratif de la société civile telles que des ONG et des coopératives.

Les évaluations réalisées à ce jour portent essentiellement sur l'utilisation de ces programmes en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté en période de crise, si bien que leurs effets sur l'emploi des participants après coup sont très mal connus.

La présente note de recherche, publiée dans le cadre du projet «Les solutions qui marchent: politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes» (encadré 1) vise à combler ce manque d'information.

Les solutions qui marchent

Une évaluation d'impact a été effectuée pour analyser les effets à moyen terme sur l'emploi, la qualité des emplois et la pauvreté au travail du programme de «workfare» réalisé au Pérou sous le nom de Construyendo Perú (encadré 2).

Cette évaluation – fondée sur la méthode de régression par discontinuité – analyse les effets du programme en 2012 pour les participants de la période 2007 à 2010.

Il en ressort que le programme a relevé le taux d'activité de certaines catégories de participants ou leur a procuré un emploi, mais que la qualité de ces emplois était problématique.

Ainsi, les femmes et les participants peu instruits ont pu trouver un emploi ou prendre pied sur le marché

Encadré 1. Projet de recherche «Les solutions qui marchent: politiques actives du marché du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes»

Le but de ce projet est de produire la première analyse systématique des PAMT appliquées dans la région et d'en évaluer l'efficacité pour améliorer la situation des participants sur le plan de l'emploi et sur le plan social. Les principaux résultats sont:

- *Le compendium des politiques du marché du travail* qui regroupe l'information sur les PAMT mises en œuvre dans différents pays latino-américains depuis les années 1990;
- *une étude documentaire et une méta-analyse* des principaux résultats publiés dans les travaux sur l'évaluation d'impact des PAMT, et plus particulièrement des données concernant la région;
- *des évaluations d'impact* d'un programme d'activation pluridimensionnel mis en place en Argentine, du service public de l'emploi de la Colombie et d'un programme de «workfare» réalisé au Pérou;
- *un rapport de synthèse* qui présente les principaux résultats de tous ces éléments dans un langage non technique et réunis en un seul volume.

Pour des informations complémentaires, voir www.ilo.org/almp-americas.

du travail. En revanche, le programme n'a eu aucun effet sur l'emploi des hommes et des personnes plus instruites¹.

De plus, les participants (à l'exception des moins instruits d'entre eux) ont en général été embauchés dans le secteur informel et ont rejoint les rangs des travailleurs pauvres. Ils exercent souvent des métiers dans lesquels les emplois sont de piètre qualité, c'est-à-dire sans protection sociale.

Enfin, le programme a eu des effets positifs sur le temps de travail des participants pris dans leur globalité. Pourtant, les femmes et les personnes les plus instruites risquent davantage d'effectuer des journées d'une durée excessive².

1 Aux fins de cette analyse, les personnes peu instruites sont celles qui n'ont pas dépassé le cycle d'enseignement primaire (0 à 7 ans de scolarité) et les personnes plus instruites sont celles qui ont effectué au moins huit ans de scolarité.

2 Pour le BIT, quarante-huit heures par semaine constituent un temps de travail excessif.

Encadré 2. Programmes de «workfare» au Pérou: de Construyendo Perú à Trabaja Perú

En juin 2007, Construyendo Perú (qui remplaçait A Trabajar Urbano) a été mis en place dans l'intention de venir plus durablement en aide aux personnes sans emploi – principalement des chefs de famille – en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté. Pour atteindre cet objectif, le programme proposait des emplois de courte durée (grâce au financement de projets d'investissement publics) qui comportaient un volet formation professionnelle. A la différence de son prédécesseur, Construyendo Perú a été étendu aux zones rurales et sa durée ne se limitait pas à un épisode de récession précis. Il était essentiellement un programme de «workfare» destiné à favoriser l'employabilité en associant une formation à l'aide financière.

Le ciblage était un élément important de la planification; il était réalisé en trois étapes: premièrement, priorisation des différentes zones géographiques (districts) en fonction de leur degré de pauvreté et de sous-développement (à l'aide de l'indice composite FAD – Factor de Asignación Distrital). La deuxième phase, qui était celle de l'autociblage, consistait à définir un niveau de rémunération qui serait suffisamment bas pour n'attirer que des personnes vulnérables. Le programme versait 16 PEN par jour (soit 11,4 dollars E.-U., en PPA), ce qui représentait 63,6 pour cent du salaire minimum de 2008 à 2010. Une fois les districts établis et les projets choisis, les bureaux locaux du programme ouvraient le processus d'inscription à toutes les personnes intéressées. La troisième et dernière étape était celle du ciblage individuel qui consistait à sélectionner les bénéficiaires parmi les inscrits. Ce processus de sélection obéissait à des critères prédéfinis dont l'un était le degré de pauvreté ou d'extrême pauvreté déterminé par un profilage socio-économique.

Pendant la durée du programme, les participants avaient un emploi de courte durée dans un projet d'investissement public (construction de trottoirs, d'écoles ou d'infrastructures sanitaires, par exemple). Le programme a créé un peu plus de 685 000 postes temporaires d'une durée qui pouvait varier de quelques semaines à quatre mois. Parallèlement, les participants recevaient deux types de formation: un cours d'instruction générale comportant l'acquisition de différentes compétences non techniques et une formation plus spécialisée comportant l'acquisition de compétences techniques adaptées aux besoins du marché du travail de la région.

En 2011, un nouveau programme intitulé Trabaja Perú (toujours en vigueur en 2016) a remplacé Construyendo Perú. Comme son prédécesseur, il a pour but de créer des emplois de courte durée et de renforcer les capacités productives des plus vulnérables. Trabaja Perú a donc repris toutes les fonctions de Construyendo Perú à l'exception du volet formation, qui a été supprimé en 2012. De plus, à la différence de son prédécesseur, Trabaja Perú est financé en fonction de la réalisation d'objectifs préalablement fixés.

Considérations sur la politique à mener

Malgré leur important potentiel, les PAMT restent embryonnaires dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes, où elles pourraient être développées au profit de la société. Le constat est le même pour les programmes de travaux publics, à propos desquels les études montrent qu'ils doivent être conçus sur la base d'une analyse du marché du travail et des besoins sociaux du pays concerné ou de la région en question. Pour être plus efficaces, ces programmes pourraient par exemple:

- ii) le programme soit conçu de façon à répondre à la demande de production de la région et aux besoins de l'individu;
- iii) qu'une durée minimale soit fixée pour les cours de formation et que leur intensité et leur degré d'approfondissement soient adaptés aux compétences des individus;
- iv) que des liens soient noués avec le secteur privé et les organisations locales.

Comporter un volet formation solide et ciblé

Les éléments destinés à favoriser l'employabilité, tels que les cours de formation, sont de nature à améliorer l'emploi tant d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif, surtout à moyen terme. L'efficacité de ces éléments suppose que:

- i) des cours de formation soient systématiquement proposés;

Etre suffisamment dotés en ressources

Accroître l'efficacité des programmes exigera indubitablement qu'ils soient correctement dotés en ressources et que l'affectation de ces ressources soit rationnelle. Le Pérou, par exemple, reste l'un des pays de la région qui investissent le moins dans des programmes du marché du travail. Or, parmi les pays de la région pour lesquels ces données existent, c'est aussi l'un de

ceux dans lesquels l'emploi de piètre qualité, comme l'emploi informel et l'emploi vulnérable, est le plus répandu (figure 1).

Il est aussi important de veiller à la stabilité du budget et de dresser celui-ci en tenant compte du cycle économique.

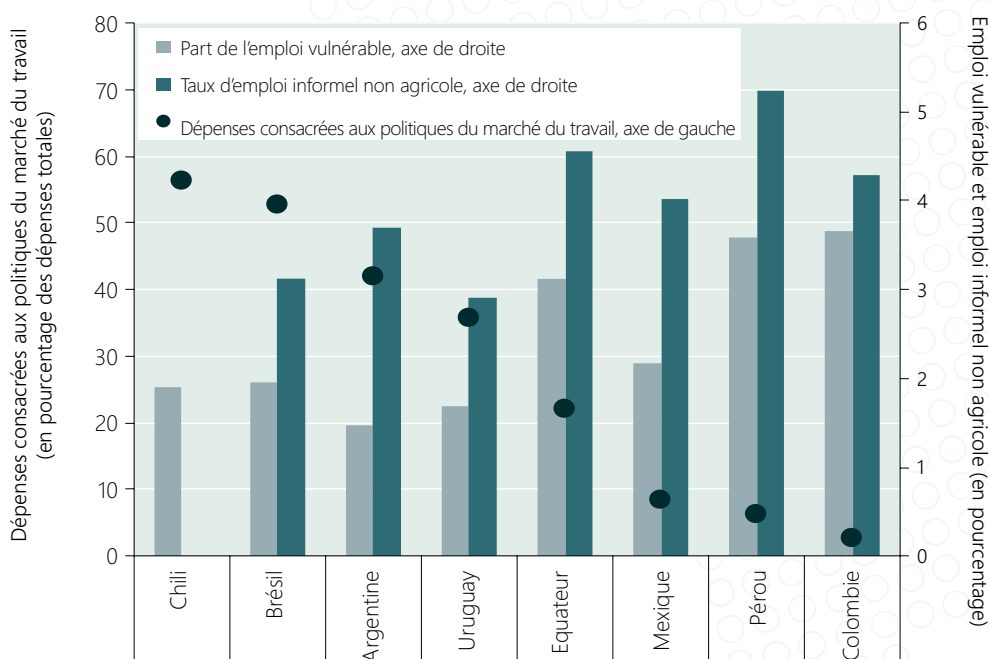
Etre correctement conçus et mis en œuvre

Malgré le potentiel des programmes de travaux publics, les études montrent que la réussite de ces programmes dépend de la manière dont ils sont conçus et exécutés. Malheureusement, il leur manque souvent des caractéristiques essentielles, ce qui a érodé leur impact

à long terme et leur crédibilité. Il est par exemple indispensable:

- d'appliquer plus strictement les règles de ciblage et les critères d'admissibilité pour que toutes les personnes censées bénéficier du programme aient la possibilité d'y participer;
- de superviser constamment les différentes activités et de suivre l'évolution des objectifs préalablement définis;
- d'associer les partenaires sociaux à la conception et à la réalisation du programme pour que celui-ci corresponde bien à la demande;
- d'améliorer la collecte des données et les méthodes d'évaluation.

Figure 1. Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail et variables de la qualité des emplois (2010), pays sélectionnés



Source: BIT (2016).

Lectures complémentaires

Bureau international du Travail (BIT). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Genève).

Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Document de travail n° 12, Département de la recherche (Genève, Bureau international du Travail).

Pour obtenir des renseignements ou des précisions, s'adresser à Verónica Escudero, de l'Unité de l'analyse des tendances du marché du travail et de l'évaluation des politiques du Département de la recherche du BIT: escudero@ilo.org. On trouvera en outre des informations complémentaires à l'adresse www.ilo.org/almp-america.