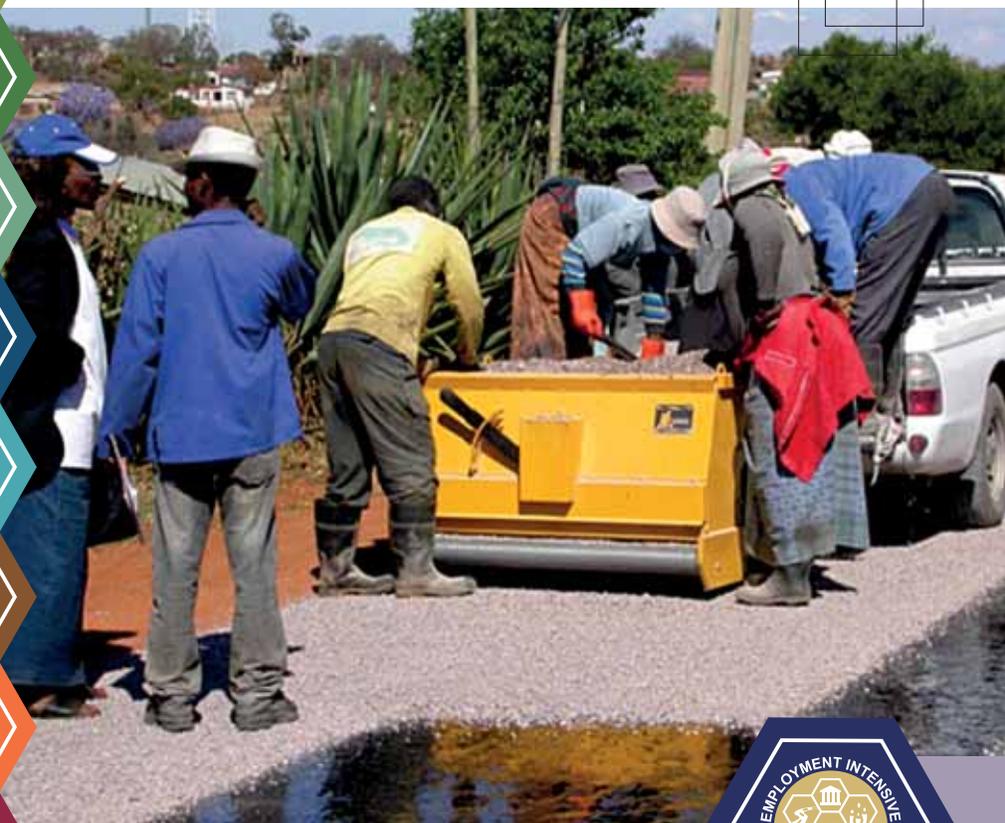
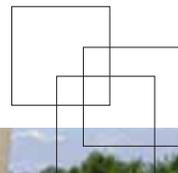




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 15 Impacts des programmes publics d'emploi

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° 15

Impacts des programmes publics d'emploi

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° 15

Impacts des programmes publics d'emploi



Objectif

La présente note a pour objet de donner aux responsables politiques et aux praticiens un aperçu général des diverses questions essentielles liées aux impacts potentiels des programmes publics d'emploi (PPE) et de les aider à comprendre la nature et la complexité de la mise en œuvre d'une analyse d'impact complète. La présente note contient aussi une sélection de résultats d'analyses d'impact antérieures et un aperçu général des types de résultats qui ont été parfois obtenus, pour mettre en relief certaines des implications au plan de la conception des programmes afin de maximiser leur impact souhaité.

Introduction

Les programmes publics d'emploi (PPE) ont des impacts très divers en raison de leur nature multidimensionnelle et des multiples résultats qu'ils produisent. La présente note d'orientation est consacrée aux impacts; les produits et résultats des projets mis en œuvre au titre des PPE, ainsi que la manière dont ils sont mesurés, font l'objet de la note d'orientation n° 14, consacrée au suivi et à l'évaluation. Tous les PPE créent des emplois, des revenus pour les participants et des biens et/ou fournissent des services. Tous ces éléments, pour leur part, devraient produire un ensemble d'impacts au niveau des individus, des foyers et des communautés, et, en fonction de l'envergure du programme, au niveau local, régional ou national.

L'analyse de tous les impacts que produisent les PPE est donc une tâche minutieuse et complexe, c'est pourquoi la plupart des PPE ne parviennent pas à faire en sorte qu'une analyse d'impact complète soit réalisée, et, au lieu de cela, se concentrent généralement sur certains impacts essentiels liés aux objectifs premiers du programme. Par ailleurs, certains résultats, comme la création d'emplois, ont des implications et des impacts dans divers domaines et dimensions simultanément.

Du fait de cette complexité et du petit nombre de PPE qui ont fait l'objet d'une analyse d'impact complète, il existe une certaine controverse au sujet des impacts des PPE. Certains universitaires se demandent, par exemple, pourquoi les gouvernements continuent de mettre en œuvre des PPE alors

même qu'ils estiment que les éléments de preuve de leurs impacts sont limités¹. En outre, il est également reconnu que les PPE peuvent avoir des impacts négatifs s'ils ne sont pas correctement conçus et suivis, ce qui entraîne des conséquences involontaires et il importe que cela soit aussi pris en compte lorsqu'on analyse les impacts des PPE. Certains font valoir que les PPE, et en particulier les programmes de travaux publics (PTP), sont une forme de mesure de protection sociale offrant uniquement des emplois temporaires en période de crise (crise financière, catastrophe naturelle, sortie de conflit, etc.). D'autres répliqueront que les PPE peuvent être utilisés comme moyen efficace pour fournir des emplois productifs en utilisant par exemple les investissements nationaux en infrastructures d'une façon plus efficace par l'optimisation de leur teneur en emplois. Nous pensons que ces deux aspects sont valables dans leurs contextes respectifs.

La présente note d'orientation commence par répertorier, aussi complètement que possible, les impacts que les PPE sont susceptibles d'avoir. La deuxième partie de la note contient une sélection de résultats d'analyses d'impact menées sur des PPE passés et en cours d'exécution. Ces résultats offrent une vue d'ensemble des types de résultats qui ont été obtenus dans la pratique, mais il ne s'agit pas d'un examen exhaustif. La troisième partie de la note tire certaines conclusions sur la base de certains résultats d'évaluations et de l'expérience de l'OIT et met en évidence certaines implications pour la conception des programmes afin de maximiser les impacts souhaités.

© TEMPO



¹ Voir, par exemple, certains des travaux d'ODI et McCord (2013).

La présente note d'orientation n'analyse pas les diverses méthodologies qui peuvent être utilisées pour évaluer les divers impacts. Certaines de ces méthodologies sont présentées dans la note d'orientation n° 14 – "Concevoir des systèmes de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation" – mais nombre d'entre elles sont bien établies et le lecteur est encouragé à consulter aussi la littérature existante.

Encadré 1: Examens passés des impacts des PPE

Comme les programmes d'emploi publics existent depuis longtemps, il y a eu divers examens et études réalisés dans le passé en vue de comprendre les impacts de ces programmes et comment il est possible de les analyser au mieux. La présente note d'orientation complète ces travaux et vise plus précisément ceux qui ont été réalisés récemment. Pour les personnes qui souhaiteraient se plonger dans une étude détaillée des questions et des types d'impacts que les PPE peuvent avoir, examiner comment les analyser et recenser certaines des difficultés rencontrées dans ce processus, les examens ci-après sont recommandés:

Of Nets and Assets, Effects and impacts of employment-intensive programmes - A review of ILO experience par Willem Keddeman, BIT Genève Peut être consulté à:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/meetingdocument/wcms_asist_6866.pdf

Employment for Poverty Reduction and Food Security, publié sous la direction de Joachim von Braun, IFPRI 1995, Washington DC Peut être consulté à:

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/oc32.pdf>

Impact evaluation of labour-based housing construction in Nicaragua

(http://white.oit.org.pe/osra/documentos/modelo_simulacion_impacto_macroecologico_en_nicaragua.pdf)

A case study of the impact of selected access intervention in two rural districts of Zimbabwe

(<http://www.ilo.org/public/french/employment/recon/eiip/countries/africa/zimbabwe.htm>)

"L'Approche HIMO et les Investissements Routiers: Perspectives pour la Création d'Emplois et l'Economie de Devises à Madagascar", SETP n° 3

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/publication/wcms_asist_6847.pdf)

Établir la cartographie des impacts des PPE

Cette cartographie peut être établie sous la forme d'un ensemble d'"hypothèses" au sujet des trajectoires possibles des effets sociaux et économiques exercés par les PPE sur les individus, les foyers et les communautés. Ces dynamiques sont complexes et s'interpénètrent, notamment du fait que le développement humain est au cœur du développement social et économique. Cette cartographie est établie sous la forme d'une matrice figurant dans le tableau ci-après. Elle n'est pas censée suggérer qu'il existe une "frontière" claire entre les divers impacts, mais faciliter l'examen et la détermination de ces différentes dimensions de l'impact. Il est prévu que pour tenir compte de ces liens et interconnexions, les travaux d'analyse des impacts devront aussi chevaucher ces frontières – et dans la pratique, cela se traduit par une certaine répétition entre les deux colonnes. L'analyse de ces impacts nécessite généralement de conjuguer des analyses quantitatives et qualitatives. Les analyses qualitatives courantes comprennent des entretiens, des discussions de groupe et des évaluations qualitatives des actifs créés et des services fournis. Les analyses quantitatives comprennent une analyse macroéconomique des dépenses publiques pour les PPE, des études de données sectorielles ainsi qu'une analyse de la main-d'œuvre, des enquêtes sur les ménages, des études longitudinales et transversales, des vérifications aléatoires, des études de groupes affinitaires, etc.

En outre, les domaines d'impact sont exposés en termes positifs, mais il est reconnu que les impacts réels dans chaque domaine peuvent en fait être neutres ou négatifs. Le but des analyses d'impact est d'évaluer l'efficacité des programmes passés afin de les améliorer à l'avenir, mais aussi d'évaluer et de comparer l'impact potentiel des programmes futurs. L'impact sera mesuré en détail, c'est-à-dire par groupes cibles et selon les différents types d'effets, directs, indirects et induits, ainsi que les effets à court, moyen et long terme – y compris la possibilité de conséquences involontaires et/ou négatives. Souvent des modèles macroéconomiques sont conjugués à des informations microéconomiques fournies par des PPE concrets.

De ce point de vue, la détermination des impacts est une question empirique et il y a des limites à la mesure dans laquelle un cadre théorique peut être utilisé pour prévoir les conséquences d'un PPE. C'est pourquoi il convient de traiter avec prudence les résultats des analyses d'impact. Il faut bien comprendre les hypothèses avancées et dans les cas où les impacts pourraient être négatifs, il convient de tester diverses hypothèses pour voir si le modèle peut les prendre en compte.

Par ailleurs, en fonction des objectifs et de la conception des programmes, ainsi que des contextes économiques et sociaux, on peut s'attendre à ce que certains impacts soient plus forts ou plus importants que d'autres. Certains impacts pourront donc être considérés en priorité afin d'obtenir un

suivi et une évaluation plus poussés et plus rigoureux, tandis que d'autres pourront être suivis avec moins d'attention. Il est cependant utile de s'efforcer autant que possible de surveiller un large éventail d'impacts car il peut y avoir des impacts inattendus ou non voulus qui deviennent plus importants que ce à quoi on s'attendait à mesure que le PPE se déroule dans le temps.

Par exemple, les PPE peuvent avoir des effets sur les taux de rémunération et les conditions de travail au niveau local qui peuvent ne pas faire partie des objectifs déclarés, mais qui peuvent s'avérer constituer un impact important allant au-delà de ceux qui sont directement employés par le programme (Ghose 2011).

Les éléments reflétés dans la matrice ci-dessous sont tirés de l'expérience acquise avec divers PPE et représentent l'ensemble actuel d'"hypothèses" possibles (et plausibles) au sujet des types d'impacts qu'un PPE peut avoir; mais ces hypothèses ne sont pas exhaustives et peuvent très bien être étendues et/ou adaptées en fonction de caractéristiques spécifiques de la conception du programme et des résultats du suivi et des travaux de recherche.

La matrice examine les impacts sociaux et économiques des PPE. Les impacts sont regroupés selon les trois principaux domaines des résultats des PPE, auxquels s'ajoute un quatrième domaine concernant les impacts sur les institutions. À savoir:

- Les impacts de la participation au travail;
- Les impacts du revenu gagné;
- Les impacts des biens et services fournis;
- Les impacts du programme sur les institutions.

S'agissant des biens et services fournis, il y a une troisième dimension de l'analyse d'impact: l'impact sur l'environnement. Cette dimension est partiellement intégrée ici, mais elle sera aussi traitée en tant que question transversale distincte.

De plus, lorsqu'on considère le nombre et la portée des impacts possibles, on s'aperçoit de la difficulté d'évaluer l'impact **total** des PPE. Une telle approche a été préconisée dans le passé (Keddeman 1998, Chipika 2005), mais aucune méthode concrète pour y arriver n'a encore été élaborée.



Vers une approche fondée sur une croissance inclusive et durable: évaluer les impacts sociaux, économiques et environnementaux

	A. Impacts sociaux / impacts sur la pauvreté potentiels	B. Impacts économiques / impacts sur le DEL / les marchés du travail potentiels	C. Impacts environnementaux potentiels
Impacts potentiels de la participation au travail	<p>Pour l'individu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offre une expérience de travail • Effets sur l'emploi <ul style="list-style-type: none"> – Le transfert de compétences améliore l'employabilité (formelle et informelle) • La participation contribue à structurer, donne des raisons d'espérer et un but, permet de planifier l'avenir, de mieux employer son temps, etc. • Crée un accès aux réseaux sociaux: <ul style="list-style-type: none"> – Améliore l'accès à l'information – Améliore la capacité de bénéficier d'autres services publics • Renforce la dignité, l'auto-efficacité - le "concept de soi" • Effets sur les femmes: par ex.: <ul style="list-style-type: none"> – Plus forte participation des femmes à la main-d'œuvre – Impacts sur la masculinité et affirmation du rôle de l'homme comme soutien de famille <p>Pour le foyer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforce la dignité du foyer et sa capacité d'avoir des relations de réciprocité avec les réseaux sociaux • Réduction de l'abus de substances • Facilite l'accès aux réseaux sociaux: <ul style="list-style-type: none"> – Renforce le foyer et son accès à l'information – Renforce le foyer et sa capacité de bénéficier d'autres services publics <p>Pour la communauté:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impacts sur les conditions de travail et les droits au travail • Contribution à la cohésion sociale • Baisse de la délinquance (souvent un important facteur inhibiteur du travail indépendant) 	<p>Pour l'individu / le foyer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baisse des taux de chômage/sous-emploi • Meilleur accès aux marchés <p>Pour la communauté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meilleure productivité • Plus d'investissements dans les terres et les actifs • Baisse de la délinquance 	<p>Pour l'individu / le foyer / la communauté:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'effets négatifs si la conception et le suivi ne sont pas suffisants • Possibilité d'effets positifs du fait de la création d'infrastructures, de biens et de services adaptés au climat



<p>Impacts du revenu gagné</p> <p>Désagrégé par sexe et âge lorsque cela est possible/applicable</p>	<p>A. Impacts sociaux / impacts sur la pauvreté potentiels</p> <p>Impacts sur l'individu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de rechercher du travail plus généralement • Amélioration de l'épargne • Suivi des dépenses pour mieux déterminer les impacts potentiels • Baisse du comportement antisocial (prostitution, délinquance) • Résultats sur la santé: par ex., respect des traitements prescrits <p>Impacts sur le foyer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche de travail plus générale de la part des autres membres du foyer • Modification de la division du travail/des ressources/du temps • Nutrition des enfants (et des adultes) • Capacité du foyer à faire face à des chocs/difficultés • Assiduité scolaire (frais d'écolage, uniformes) et résultats scolaires • Impacts sur le sexe et l'âge - y compris la dynamique des conflits et du pouvoir (dynamique interne du foyer) <p>Dynamique de la migration</p> <p>Impacts sur la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plus fortes relations de réciprocité 	<p>B. Impacts économiques / impacts sur le DEL / les marchés du travail potentiels</p> <p>Impacts sur l'individu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suivi des dépenses pour mieux déterminer les impacts potentiels • Effets sur l'emploi <ul style="list-style-type: none"> – Confère des ressources pour accéder au marché du travail ou pour migrer en vue de trouver du travail – Facilite l'acquisition d'actifs productifs pour l'emploi (formel ou informel) – Soutien à l'acquisition / à la modernisation d'actifs reproductifs (logement, assainissement) – Fourniture d'un capital pour soutenir le travail indépendant informel / l'activité économique (capital de départ et fonds d'exploitation) – Fourniture d'apports qui facilitent la production de denrées alimentaires (agriculture de subsistance) – Possible amélioration de la situation sanitaire (et donc de la productivité de la main-d'œuvre) <p>Impacts sur le foyer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effets sur l'emploi <ul style="list-style-type: none"> – Confère des ressources permettant au foyer et à ses membres d'accéder au marché du travail ou de migrer pour trouver du travail – Facilite l'acquisition d'actifs productifs pour l'emploi du foyer et de ses membres (formel ou informel) – Soutien à l'acquisition / à la modernisation d'actifs reproductifs (logement, assainissement) 	<p>C. Impacts environnementaux potentiels</p> <p>Pour l'individu / le foyer / la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'effets négatifs si la conception et le suivi ne sont pas suffisants • Possibilité d'effets positifs du fait de la création d'infrastructures, de biens et de services adaptés au climat
--	---	---	--



	A. Impacts sociaux / impacts sur la pauvreté potentiels	B. Impacts économiques / impacts sur le DEL / les marchés du travail potentiels	C. Impacts environnementaux potentiels
		<ul style="list-style-type: none"> – Fourniture d'un capital pour soutenir le travail indépendant informel / l'activité économique du foyer et de ses membres (capital de départ et fonds d'exploitation) – Contribue à la fourniture d'apports qui facilitent la production de denrées alimentaires par le foyer et ses membres (agriculture de subsistance) – Possible amélioration de la situation sanitaire du foyer et de ses membres (et donc de la productivité de la main-d'œuvre) – Impacts sur l'allocation d'autres subventions reçues par le foyer <p>Impacts sur la communauté / l'économie locale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la demande globale dans l'économie locale: <ul style="list-style-type: none"> – Impacts sur les apports dans la production locale de denrées alimentaires – Impacts sur les achats de denrées alimentaires – Impacts sur les services locaux de commerce de détail – Impacts sur la production locale – Impacts sur la demande d'instruments d'épargne et d'investissement (formels et informels) • Impacts sur le niveau de capital circulant. 	



<p>Impacts des biens et services</p>	<p>A. Impacts sociaux / impacts sur la pauvreté potentiels</p>	<p>B. Impacts économiques / impacts sur le DEL / les marchés du travail potentiels</p> <p>Impacts sur les marchés du travail locaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> – sur l'offre/la demande de main-d'œuvre – sur les niveaux de salaires – sur les écarts de rémunération entre hommes et femmes • Facilitation de diverses formes de coopératives: de consommateurs, de commercialisation, d'approvisionnement <p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <p><i>Impacts des infrastructures construites, renouvelées ou entretenues sur la capacité productive:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès à l'eau pour l'agriculture • Productivité agricole globale par la protection et/ou le rétablissement de la capacité productive des terres (par ex., réduction de l'érosion des sols) • Accès aux marchés et à l'emploi: réduction des coûts de transport et de déplacement (y compris du temps) <p><i>Impacts des biens et des services sur l'économie locale; meilleure capacité de commercer et de produire localement du fait de l'amélioration des infrastructures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la productivité <ul style="list-style-type: none"> – par ex., agriculture 	<p>C. Impacts environnementaux potentiels</p>
	<p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <p><i>Impacts des infrastructures construites, renouvelées ou entretenues sur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • l'accès à l'école et aux soins de santé • les services de base: accès aux réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'énergie • les services concernant l'environnement • la qualité de la vie dans les communautés (loisirs, sécurité) • la sécurité alimentaire <p><i>Impacts des services sur l'amélioration</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • des soins à domicile pour les malades et les personnes âgées • des soins aux orphelins et aux enfants vulnérables • du développement de la petite enfance • du soutien scolaire • des services concernant l'environnement • des loisirs des jeunes • de la prévention de la délinquance 	<p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'effets négatifs si la conception et le suivi ne sont pas suffisants • Possibilité d'effets positifs du fait de la création d'infrastructures, de biens et de services adaptés au climat 	



	<p>A. Impacts sociaux / impacts sur la pauvreté potentiels</p> <p>Impacts des services sur l'amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> • de la situation sanitaire • des résultats en matière de soins • des résultats en matière de nutrition • de l'assiduité et des résultats scolaires • de l'accès aux services • des niveaux de délinquance, de violence domestique • de l'abus de substances 	<p>B. Impacts économiques / impacts sur le DEL / les marchés du travail potentiels</p> <p>Impacts environnementaux des actifs créés</p> <ul style="list-style-type: none"> – rétablissement ou protection de la biodiversité – valeur des services d'écosystèmes – valeur de l'atténuation des risques pour l'environnement • Amélioration des liens économiques • Effet catalyseur sur l'activité économique générale • Facilitation de l'apparition de diverses formes de coopératives et d'autres formes d'entreprises Investissement dans des actifs privés Augmentation de l'activité agricole 	<p>C. Impacts environnementaux potentiels</p>
<p>Impacts sur les institutions</p>	<p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la participation du public à la prise de décisions et aux processus de gouvernance locaux • Renforcement des compétences de mise en œuvre locales au fil du temps • L'institutionnalisation des mécanismes de responsabilité limite le clientélisme et la corruption • Augmentation de la cohésion sociale • Augmentation de l'activité de la société civile et de sa participation • Possibilités de clientélisme et de corruption • Facilitation de la fourniture d'autres services publics 	<p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mécanismes locaux d'organisation, de planification et de passation de marchés constituent un atout institutionnel pour le développement des communautés et des marchés, en particulier dans les communautés faibles qui sortent de catastrophes et de conflits • Facilitation de la fourniture d'autres services publics • Renforcement de diverses formes de coopération économique, par ex., sociétés d'épargne, coopératives de commercialisation et d'approvisionnement, coopératives de consommateurs 	<p>Impacts sur l'individu/le foyer/la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la collaboration entre ministères et entre organismes (planification, environnement, travaux publics, main-d'œuvre, etc.)

Impacts de la participation au travail

La participation au travail est une des raisons importantes de mettre en œuvre des PPE et elle figure dans la première catégorie de la matrice ci-dessus. Elle peut avoir des impacts importants, surtout en cas de chômage/sous-emploi chronique et lorsqu'il y a un grand nombre d'individus qui n'ont jamais travaillé, eu un emploi quelconque ou qui sont des travailleurs découragés qui ne cherchent plus d'emploi. Mais en général, la plupart de ces impacts sont difficiles à évaluer et à quantifier.

Les impacts de la participation au travail sont généralement positifs car ils procurent une expérience de travail et des compétences de base et ils permettent aux participants de contribuer positivement à leur environnement. Cependant, dans les foyers où il y a peu de main-d'œuvre, ils peuvent entraîner une augmentation du travail des enfants, que ce soit dans le cadre du programme ou au sein du foyer (voir l'encadré 3 ci-dessous). Mais ils peuvent être négatifs si le travail accompli donne lieu à des formes d'abus ou d'exploitation. Par exemple, si les tâches assignées sont très lourdes, les travailleurs peuvent être obligés de travailler sur des durées excessives pour les mener à bien. Le paiement partiel, tardif du salaire, ou son non-paiement peut aussi être préjudiciable à l'impact de la participation au travail car cela renforce le sentiment de soumission à une relation employeur-employé abusive.

À un niveau plus général (communauté et au-delà), la participation au travail peut aussi avoir des effets sur les conditions de travail et les normes au travail par un effet de répercussion. Si les conditions de travail et les droits au travail dans le cadre d'un PPE sont meilleurs qu'à l'extérieur, cela peut avoir pour effet d'améliorer les conditions extérieures. Par exemple, si la durée du travail est fixée dans le PPE ou si elle figure dans le contrat de travail, les travailleurs pourront exiger des mesures semblables dans le cadre de l'emploi extérieur également.

Impacts du revenu gagné

Le revenu gagné constitue généralement la motivation principale de la participation aux PPE et de leur mise en œuvre par les pouvoirs publics. Cependant, le revenu peut être utilisé de plusieurs façons, et son montant, sa régularité, sa prévisibilité et son versement en temps voulu sont autant de facteurs importants pour déterminer les types d'impacts qu'il aura.

Généralement, quand on évalue l'impact du revenu gagné, on s'attache surtout à déterminer comment il est dépensé. Le revenu est principalement consacré à la consommation (alimentaire et non alimentaire), aux investissements pour le foyer, au paiement des dettes et des factures, aux investissements productifs, à l'éducation et aux soins de santé, et à l'épargne. La répartition varie, et dépend de nombreux facteurs, parmi

lesquels on peut citer le niveau de rémunération du PPE, les autres revenus, le moment où le revenu est perçu, la composition du foyer.

Les revenus ont aussi des impacts globaux du fait qu'ils stimulent la demande locale. S'il y a des contraintes du côté de l'offre au niveau local, et qu'elles ne sont pas corrigées par le PPE, cette augmentation de la demande peut entraîner une augmentation des importations plutôt qu'une augmentation de la production locale. Cependant, si la production et les services locaux peuvent satisfaire cette demande accrue, les impacts locaux seront encore plus grands du fait des effets multiplicateurs locaux. Cette augmentation de la demande locale peut pour sa part entraîner une augmentation de la demande de main-d'œuvre locale et de l'emploi local – la spirale positive de l'expansion du marché intérieur tant recherchée pour alimenter la demande mondiale aujourd'hui.

Impacts des biens et services fournis

Les impacts des biens et services fournis au programme sont généralement locaux, mais il est possible qu'ils bénéficient différemment aux participants et aux non-participants. En particulier, les investissements en terres et en eau peuvent avoir une incidence disproportionnée sur ceux qui ne possèdent pas de terres. Il est intéressant d'examiner les impacts globaux au niveau local ainsi que les impacts sur les participants au programme ou sur les membres les plus pauvres de la communauté.

Lorsque les programmes fournissent et entretiennent des infrastructures, les impacts peuvent être évalués tout comme on évalue généralement les infrastructures. La difficulté dans le cas des PPE, c'est que souvent, bon nombre des infrastructures objet des investissements sont de petite envergure et qu'il n'est pas viable de procéder à des analyse d'impact approfondies pour des projets si petits. Cependant, il a généralement été constaté que les investissements en petites infrastructures rurales accessibles aux pauvres et utilisables par eux avaient des effets positifs sur les pauvres et étaient très rentables. La question essentielle en ce qui concerne l'impact des actifs créés par la plupart des PPE n'est donc pas de savoir si ces types d'actifs ont ou non un impact positif. Il existe de nombreux éléments de preuve qui montrent que les infrastructures de ce type se justifient au plan économique. La principale question est plutôt de savoir si les actifs sont réalisés d'une manière rentable, dans le respect des normes requises.²

Si en règle générale les PPE ont été axés sur les investissements publics, il y a de plus en plus de programmes qui autorisent les investissements en

² S'agissant de la rentabilité, il convient aussi de noter que dans beaucoup de PPE, il peut être justifié de considérer aussi les salaires versés comme un transfert de revenu en faveur des pauvres et non pas seulement comme un coût lié à la fourniture des actifs. Si l'on adopte cette approche, les PPE constituent une méthode très rentable pour fournir des biens ou des services environnementaux. Voir aussi Lieuw-Kie-Song 2009 pour une discussion sur cette question en ce qui concerne les programmes qui fournissent des services environnementaux.

actifs privés pour les très pauvres. Cela ouvre une nouvelle voie aux investissements qui peuvent avoir des impacts directs sur les pauvres. Il y a certes des possibilités d'abus, mais il est possible de les limiter si les règles concernant l'engagement, le suivi et les audits sont claires.

Il y a aussi plusieurs façons d'évaluer les impacts potentiels des PPE, par exemple en utilisant des matrices de comptabilité sociale dynamiques (MCSA). Dans une étude récente, les impacts potentiels du re/boisement ont été modélisés au Mozambique pour permettre aux responsables politiques de comprendre les divers impacts sociaux, économiques et environnementaux qu'un tel programme pouvait avoir et comparer cette intervention à d'autres options de politique (Ernst et Iturriza 2011).



Impacts du programme sur les institutions

Les impacts du programme sur les institutions ne constituent généralement pas un objectif spécifique, mais ils peuvent être substantiels. Ils peuvent créer des responsabilités spécifiques ainsi que des budgets et des activités pour les structures administratives locales dont les budgets et les responsabilités sont souvent limités.

Les impacts sur les institutions vont de pair avec l'obligation de renforcer les capacités de gestion et de mise en œuvre du programme. En même temps, ils nécessitent aussi un renforcement de l'organisation et des capacités pour démontrer l'existence de systèmes participatifs de planification et de passation de marchés, d'un respect de la transparence, l'absence de corruption, une gestion financière, etc.

Les impacts sur les institutions varieront aussi selon le niveau de décentralisation du programme. Cela dépendra également de la taille du programme et du pays où il est mis en œuvre, mais l'importance de la décentralisation pour faire en sorte que le programme réponde aux priorités et conditions locales est aussi un élément essentiel et de plus en plus reconnu.

L'interaction avec d'autres programmes des pouvoirs publics peut aussi améliorer la coordination et l'intégration au sein du gouvernement. Cela peut aussi exercer des pressions sur la fourniture d'autres services connexes, surtout quand les participants au PPE en viennent à nourrir des attentes dans ce domaine, mais que ces attentes tardent à être satisfaites, et cela peut aussi être une source de mécontentement et entraîner une baisse du soutien en faveur du programme.

S'agissant des aspects négatifs, ces programmes sont aussi susceptibles d'augmenter les possibilités de corruption et de clientélisme car ils ouvrent la voie à des abus de fonds mobilisés au titre du programme et à des abus du pouvoir d'attribuer du travail aux individus en échange de faveurs politiques. Cependant, ils devraient aussi être conçus de telle façon que ces possibilités de corruption soient réduites (voir la note d'orientation n° 10).

Encadré 2: Méthodologies pour l'analyse des impacts

Compte tenu du large éventail d'impacts possibles indiqués plus haut, il n'y a pas de méthode standard pour mesurer l'impact des PPE. Les méthodologies employées sont souvent semblables à celles qui sont utilisées pour évaluer l'impact d'autres interventions comme les investissements en infrastructures, les mesures de protection sociale, les politiques actives du marché du travail, etc. La note d'orientation n° 14 contient des exemples de la manière de concevoir concrètement des systèmes d'évaluation et des analyses d'impact.

Le domaine des analyses d'impact évolue constamment et, ces dernières années, certaines méthodologies additionnelles, mentionnées ci-après, sont apparues pour analyser les impacts d'interventions comme les PPE afin de compléter celles qui sont déjà utilisées. En outre, il importe de mentionner qu'il y a des débats en cours au sujet du type de méthodologies qu'il conviendrait d'utiliser pour les PPE et les avis sont partagés sur la meilleure façon de les aborder. Quasiment toutes les méthodes ont leurs avantages et leurs inconvénients, elles peuvent correspondre à des préférences politiques, et le lecteur est renvoyé à, par exemple, Keddemman (1998), qui a exposé l'importance des études comparatives sur les approches fondées sur l'équipement et les approches fondées sur la main-d'œuvre pour évaluer la rentabilité, avant et après les études, et avec ou sans études, et à Chipika (2005), qui a exposé l'évaluation rapide des impacts sur la pauvreté (RAPI) et propose différentes approches pour les évaluations au niveau des projets. Parmi les autres méthodologies qui ont récemment gagné des partisans et sont maintenant utilisées pour des PPE ou certains aspects des PPE, on peut mentionner les évaluations fondées sur l'optimisation des ressources (DfID 2011 et DfID 2013), la théorie du changement et la méthode des vérifications aléatoires³.



© Aidiil Azhari

³ Pour de plus amples renseignements et diverses publications sur la théorie du changement, veuillez consulter www.theoryofchange.org, pour la méthode des vérifications aléatoires, veuillez consulter: www.povertyactionlab.org et <http://www.poverty-action.org>

Certains résultats des analyses d'impact des PPE depuis 2000

Programme	Récapitulatif des résultats	Notes
Jefes y Jefas de Hogar (Chefs de famille) (Argentine)	Réduit la pauvreté et empêche les ménages de tomber dans la pauvreté (<i>Galasso E. et Ravallion M., 2003</i>) Certains des avantages et des impacts sur les femmes, d'après les informations recueillies, sont le fait de travailler dans des emplois qui prennent en compte les besoins des mères, d'obtenir une formation et une éducation dont elles ont besoin, d'aider la communauté et de trouver une dignité et la possibilité de se prendre en main par le travail (Tcherneva et Wray, 2007)	Programme de grande envergure (2 millions de foyers en 2002) pour lutter contre la crise financière. A fourni des emplois à temps partiel permanents et de longue durée. Des activités de travail très diverses ont été autorisées, y compris des services et des formations.
Programme d'emplois temporaires "Espèces contre travail" (Liberia)	Les résultats ont montré une baisse de 21% de l'écart de pauvreté par rapport à la valeur de référence (31% de l'écart de pauvreté au carré), ce qui indique que si les participants étaient encore pauvres après le programme, ils l'étaient nettement moins qu'avant d'y participer (Andrews et coll., 2011)	Petit programme offrant seulement 40 jours d'emploi en une seule fois par bénéficiaire (17 000 bénéficiaires)
Programme productif de protection sociale (Éthiopie)	Les enquêtes et évaluations ont indiqué que l'impact global sur les ménages était positif et s'était traduit par une amélioration de la sécurité alimentaire, une baisse des ventes de biens en catastrophe et que le programme remplissait sa fonction de protection sociale. Il a aussi amélioré l'accès à l'éducation et aux services de santé, et malgré les bas salaires, certains ménages ont pu utiliser une partie de leur revenu pour des investissements et non pas seulement leur consommation (Gilligan et coll., 2009) Il a aussi été constaté que le programme n'avait pas d'effets dissuasifs sur les participants au plan de l'offre de main-d'œuvre et que les préoccupations concernant la création d'une dépendance à l'égard du programme étaient peut-être exagérées - les participants demeurent tout aussi désireux de travailler et d'étudier les possibilités d'améliorer leur situation (Gilligan et coll., 2009) Les évaluations ont aussi permis de constater que, en particulier, les investissements dans la conservation des eaux et des sols affichaient des ratios avantages-coûts très élevés, jusqu'à 6,5 (Banque mondiale, 2009)	Programme de grande envergure (1,5 million de foyers) qui offre un revenu et des transferts de denrées alimentaires durables, réguliers et prévisibles pour améliorer la sécurité alimentaire. Les actifs sont axés sur la remise en valeur des ressources naturelles





Programme	Récapitulatif des résultats	Notes
Lieux de travail et allocations (Lettonie)	L'allocation au titre du programme a atténué l'impact de la perte d'emploi et, à court terme, a relevé de 37 pour cent les revenus des ménages qui participaient par rapport à des ménages similaires qui ne bénéficiaient pas du programme (Azam et coll., 2012)	Programme d'envergure moyenne qui a créé 110 000 emplois sur deux ans
Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural - LNMGGGER (Inde)	<p>“Les éléments d'information initiaux en provenance de l'Éthiopie et de l'Inde indiquent que les programmes publics d'emploi peuvent réduire le travail des enfants, au moins parmi certains groupes d'enfants” (OIT, Rapport mondial sur le travail des enfants, 2013)</p> <p>“Le revenu provenant des PNMGGGER a puissamment contribué au bien-être des enfants par la réduction de la faim et l'amélioration de la santé et de l'éducation” et “l'étude constate des résultats robustes au plan du travail des enfants. Il réduit le travail des enfants pour les garçons de 13,4 pour cent et pour les filles de 8,9 pour cent.” (Dev S. M. 2011)</p> <p>Tant au Rajasthan qu'au Kerala, les travaux sur le terrain ont montré que beaucoup de femmes ont été pour la première fois persuadées de sortir de chez elles pour accomplir un travail rémunéré en réponse au programme PNMGGGER. Les principales raisons citées pour cela étaient la commodité de travailler près de son domicile, le fait qu'il n'était pas nécessaire de chercher un travail et le fait que le gouvernement était un employeur de confiance (Sudarshan, 2011)</p> <p>Il semblerait que le programme PNMGGGER, dans la mesure où il a comporté une redistribution du revenu des nantis en faveur des pauvres et a procuré aux pauvres ruraux une assez forte augmentation du revenu en espèces, ait effectivement contribué à l'inflation des prix des denrées alimentaires, laquelle, pour sa part, a privé les PNMGGGER d'une bonne part de leur potentiel en matière de réduction de la pauvreté (Ghose, 2011)</p>	<p>Dispositif national de garantie de l'emploi durant 100 jours pour chaque foyer rural par an (55 millions de foyers).</p> <p>Les actifs sont axés sur la remise en valeur des ressources naturelles.</p>

Programme	Récapitulatif des résultats	Notes
Programme élargi de travaux publics (Afrique du Sud)	<p>L'enquête a indiqué que la participation aux deux programmes (Zibambele et Gundo Lashu) avait eu un impact bénéfique sur toutes les dimensions de la pauvreté examinées, qu'elles soient mesurées par le revenu, la propriété de biens, l'accès aux services ou les capacités ou les aspects psycho-sociaux de la pauvreté. Cependant, en dépit d'un salaire plus élevé, certains avantages étaient marginaux dans le cas du programme Gundo Lashu, dans le cadre duquel les participants étaient moins pauvres que dans le programme Zibambele. Par ailleurs, les avantages dans le cas des participants au programme Gundo Lashu étaient limités par le fait que les emplois étaient de courte durée (McCord, 2004)</p> <p>L'étude a révélé que le programme de travaux collectifs avait fortement augmenté la capacité des participants et donc leur fonctionnement. D'autre part, le point de vue des participants au programme de travaux collectifs a apparemment changé sur certaines questions, notamment en ce qui concerne leur façon de considérer le travail, leurs droits socio-économiques, leur propre contribution au bien-être collectif de leur communauté et l'importance d'avoir des modes de vie positifs et sains. Le revenu régulier leur a permis de prendre des décisions d'investissement judicieuses, y compris des investissements en actifs et en produits d'épargne (Vawda et coll., 2013)</p>	<p>Le programme Zibambele est un programme d'entretien des routes rurales qui fournit des emplois à temps partiel permanents ciblant les foyers les plus pauvres. Le programme Gundo Lashu est un programme de construction de routes rurales qui fournit des emplois à plein temps temporaires aux chômeurs en milieu rural. Le Programme de travaux collectifs est un programme à caractère régional qui fournit deux jours de travail par semaine. Tous ces programmes et d'autres font partie du PETP, qui est un programme multisectoriel composé de divers sous-programmes, dont certains fournissent des emplois temporaires de courte durée et d'autres fournissent des emplois permanents de longue durée. (Tous ces programmes ensemble créent environ 600 000 emplois équivalents temps plein par an)</p>

Il importe de reconnaître qu'il existe un biais probable lorsqu'on considère les différents résultats des différentes analyses d'impact. Comme ces analyses sont onéreuses, la plupart des analyses détaillées concernent les grands programmes. Il est plus rare d'avoir des analyses détaillées pour des petits programmes. En raison des tailles différentes des programmes, ils ont des impacts qu'on ne peut pas supposer similaires.

Encadré 3: Complexité des impacts des PPE: Programme productif de protection sociale (PPPS) et travail des enfants en Éthiopie

La citation ci-dessous tirée de Woldehanna (2009) souligne comment les impacts des PPE sont liés entre eux et compliqués. Cette étude était axée sur l'effet du PPPS et la protection de l'enfance et a constaté l'existence d'un ensemble complexe d'impacts négatifs et positifs qui, globalement, étaient positifs. Cependant, une étude ne portant que sur les effets du PPPS sur le travail rémunéré des enfants pourra déboucher sur des conclusions très différentes.

“Même si le volet du PPPS concernant le programme de travaux publics (PTP) a augmenté de 0,13 heures par jour le temps passé en travail rémunéré tant par les garçons que par les filles, il a réduit d'une demi-heure par jour le temps que les filles passaient à s'occuper des enfants et des tâches ménagères. L'effet net est une réduction du total des heures que les enfants passaient à travailler. En outre, le PTP a aussi augmenté de 0,25 heures par jour le temps que les filles passaient à étudier. Du point de vue des résultats concernant la protection de l'enfance, l'effet du PTP au titre du PPPS est bien meilleur que dans le cas de son prédécesseur, le RGE (Régime de garantie de l'emploi). L'impact positif du PTP au titre du PSNP sur le travail des enfants rémunéré (0,13 heures par jour) est la moitié de celui du RGE (0,26 heures par jour). De plus, le RGE n'a pas réduit le temps que les garçons et les filles passaient à s'occuper des enfants et des tâches ménagères. En fait, il a réduit le temps que les garçons passaient à l'école (0,36 heures de moins par jour).”

Enseignements pour la conception des programmes

Cette partie finale de la note d'orientation est consacrée à l'examen de certains des enseignements pour la conception des programmes qui émergent et à certaines des récentes innovations en matière de conception qui peuvent augmenter l'impact des PPE. L'impact de mesures spécifiques est généralement très lié au contexte. Il convient donc de se montrer prudent avant d'adopter certaines de ces mesures dans d'autres programmes – ce qui peut bien fonctionner dans un contexte pourra donner des résultats non voulus ou négatifs dans un autre. En même temps, le fait d'adapter et d'adopter avec bonheur certaines de ces mesures peut se traduire par une nette amélioration des impacts du programme.

Enseignements généraux

Les programmes qui fournissent des emplois de courte durée ont souvent un impact à court terme sur le revenu des participants. Cela peut sembler évident, mais il est bon de le redire car il s'agit d'une des principales critiques formulées au sujet de ces programmes par ceux qui les considèrent principalement comme des instruments de protection sociale. Ainsi, si l'on veut que les programmes aient des impacts directs à long terme sur le revenu des participants, il faut qu'ils offrent des emplois de

plus longue durée. Il convient toutefois de distinguer cela des impacts à long terme que les investissements en actifs ou la fourniture de services par l'intermédiaire des PPE peuvent avoir sur le revenu des participants.

Si l'on veut qu'un programme ait un impact sur les plus pauvres, il faut qu'il les atteigne en leur procurant un revenu et/ou des biens et services utiles. Et les PPE peuvent certes être efficaces pour atteindre les pauvres, mais cela nécessite souvent des efforts délibérés non seulement par des mesures de ciblage, mais aussi par l'élimination d'obstacles comme le manque d'informations ou l'incapacité de participer aux réunions, qui peuvent empêcher la participation des plus pauvres au travail et à la prise de décisions.

Ce qui ne fait pas l'objet d'un suivi et d'évaluations est généralement ignoré. Par exemple, en cas de construction d'actifs, l'achèvement des travaux et leur qualité sont des éléments essentiels pour obtenir des avantages durables. Les programmes dont le but tend à maximiser les avantages à court terme ne surveillent pas suffisamment ce point, ce qui fait que la qualité requise n'est pas atteinte, ou bien les projets ne sont pas menés à terme.

Les PPE sont souvent mis en œuvre dans un contexte d'excédent global de l'offre de main-d'œuvre, mais cela n'est pas automatiquement le cas pour les foyers pris individuellement. Ainsi, les foyers de certains des plus pauvres et des plus vulnérables peuvent en fait subir des contraintes de main-d'œuvre, ce qui rend leur participation au PPE très difficile et, dans l'idéal, ils seraient ciblés par l'intermédiaire d'autres mesures de soutien du revenu. Cependant, les PPE peuvent jouer un rôle dans ce contexte en mobilisant l'excès de main-d'œuvre qui se trouve dans certains foyers pour soutenir ceux qui en manquent. Les programmes qui fournissent des soins aux ménages dont le chef est un orphelin ou qui améliorent les terres agricoles des foyers manquant de main-d'œuvre sont des exemples de ce type d'action.

Beaucoup de programmes souhaitent avoir une participation effective des communautés les plus pauvres et/ou des communautés locales à diverses activités qu'ils organisent, mais cela peut s'avérer difficile à réaliser dans la pratique et la participation souhaitée se réduit souvent à une consultation purement symbolique. Une façon de surmonter cette difficulté consiste à passer par des facilitateurs neutres dont le rôle est de créer des conditions qui permettent la participation et confèrent aux plus vulnérables la capacité d'influer sur les résultats.



Enseignements concernant les impacts de la participation au travail

Parmi les mesures qui peuvent aider à maximiser les impacts de l'emploi, on peut mentionner les suivantes:

- Faites en sorte que les conditions de travail et les droits au travail renforcent la dignité de ceux qui travaillent.
- Traitez avec respect le travail effectué pour garantir l'application du principe d'un salaire journalier correct pour une journée de travail correcte et veillez à ce que la dimension travail du programme ne devienne pas un élément artificiel.
- Veillez à ce que le programme vienne à l'appui de la formalisation, par exemple en prévoyant des contrats, une preuve de l'emploi, des bulletins de paye et des versements sur des comptes bancaires.
- Veillez à ce qu'il n'y ait pas de jugement social négatif lié au programme de façon qu'il ne soit pas considéré comme réservé à ceux qui sont inemployables ou dans la misère complète. Cela peut limiter les possibilités d'amélioration graduelle des capacités ou empêcher certains de participer au programme.
- Lorsque les PPE ont entre autres comme objectif "d'aider à pénétrer le marché du travail", il importe qu'ils soient conçus de façon à faciliter:
 - le travail permettant d'être utile sur le marché du travail;
 - l'acquisition de compétences liées au travail, qu'elles soient techniques, liées au comportement professionnel ou utiles dans la vie quotidienne.
- Veillez à ce que l'établissement de liens avec les services publics de l'emploi et d'autres politiques actives du marché du travail soit pris en considération.

Enseignements concernant l'impact du revenu gagné

Parmi les mesures qui peuvent aider à maximiser les impacts du revenu, on peut mentionner les suivantes:

- Veillez à ce que ceux qui ont travaillé puissent recevoir leur paye et aient le contrôle de leur salaire et de leur revenu.
- Veillez à ce que les paiements se fassent sans retard, à un moment et en un lieu clairement convenus.
- En particulier dans le cas des programmes de longue durée, structurez les paiements de façon qu'ils soient réguliers et que les participants puissent ainsi planifier leurs dépenses.

- Faites également en sorte que le revenu soit prévisible en veillant à ce que les personnes sachent quand on leur offrira du travail et quand elles seront payées pour ce travail.
- Pourquoi le revenu devrait-il bénéficier à ceux qui sont physiquement aptes plus qu'aux personnes handicapées?
- Si les possibilités de travail sont limitées, parmi ceux qui sont capables de travailler, ciblez les plus pauvres, qui sont ceux qui pourront en retirer le plus d'avantages.
- Envisagez d'établir des liens avec l'accès aux services financiers de base, par exemple en faisant les paiements sur des comptes bancaires et postaux et en facilitant l'accès au crédit.
- Réduisez au minimum le coût lié à l'encaissement des paiements: réduisez le temps de déplacement, limitez l'attente, évitez les majorations et déductions si vous utilisez des tiers pour faire les paiements.



Enseignements concernant les impacts des produits du travail - actifs créés et services fournis

Parmi les mesures qui peuvent aider à maximiser les impacts des biens et services, on peut mentionner les suivantes:

- Veillez à ce que les projets soient menés à leur terme et répondent aux normes de qualité requises de façon qu'ils soient fonctionnels et produisent les résultats souhaités.
- Donnez aux communautés les moyens de sélectionner les actifs qui auront le plus d'impact: non seulement en fournissant les structures et les processus permettant à la communauté de prendre ces décisions, mais aussi en transmettant les connaissances techniques pour faire en sorte que ces décisions soient judicieuses et cohérentes.
- Confirmez que les systèmes permettant la maintenance des actifs sont en place. Cela nécessite des capacités au niveau local, ainsi que des ressources et/ou des incitations. Trop souvent, les responsables se sont montrés exagérément ambitieux en partant du principe que les communautés assureront spontanément la maintenance des actifs, surtout quand les avantages qu'ils procurent ne sont pas également partagés. Il est rare que les communautés soient en mesure d'entretenir un système bénévolement.
- Ménagez une marge de manœuvre dans le programme pour lui permettre d'adopter de nouvelles idées émanant des communautés concernant le travail et les projets. Cela peut nécessiter la capacité de négocier dans une certaine mesure les ratios matériel/main-d'œuvre et

le choix des projets, ainsi qu'une forte participation de la communauté pour faire en sorte que ces idées bénéficient d'un large soutien local.

- Prévoyez des investissements sur les terres et les habitations privées des plus pauvres parmi le groupe ciblé. Cela peut certes ouvrir la voie au détournement du programme de façon que l'essentiel du travail soit accompli pour bénéficier à ceux qui ont le plus d'influence dans la communauté plutôt qu'aux plus pauvres, mais lorsque ces investissements atteignent bien les terres ou les habitations des pauvres, le programme peut augmenter son impact en offrant deux types d'avantages directs, des infrastructures et du travail, à un groupe cible spécifique.
- Si les actifs et les projets qui bénéficient aux pauvres augmentent généralement l'impact global du programme sur les pauvres, on peut légitimement se demander dans quelle mesure les biens et services devraient viser exclusivement les pauvres et considérer que pour assurer la viabilité politique des programmes, il peut être envisagé de répartir ces avantages⁴. Certains ont fait valoir qu'il y a aussi d'autres considérations politiques à prendre en compte dans cette équation.

Enseignements concernant les impacts et multiplicateurs globaux et agrégés

- Sélectionnez des biens et des services qui soutiennent l'économie locale et renforcent la productivité ou l'efficacité.
- Prenez en considération la remise en valeur et/ou la protection de l'environnement et des ressources naturelles et les actifs qui pourraient être mieux entretenus et/ou rendus plus résistants aux intempéries pour supporter des catastrophes naturelles futures.
- Achetez les ressources du programme telles que les matériels, outils, denrées alimentaires et services autant que possible au plan local de façon à stimuler l'économie locale par une augmentation de la demande émanant du programme.
- Renforcez les capacités organisationnelles au niveau local, les associations locales et les systèmes participatifs de planification, de passation de marchés, de suivi et d'audits.
- Établissez des liens avec d'autres programmes et interventions pertinents, par exemple le développement des petites entreprises, le microcrédit, les services de vulgarisation agricole, etc.

⁴ Dev (1995) fait valoir par exemple que si le Régime de garantie de l'emploi Maharashtra a été mis en œuvre durant une trentaine d'années et perdue dans le cadre du régime national de garantie de l'emploi RUGE, c'est entre autres en raison du soutien apporté par les riches ruraux au programme parce qu'eux aussi en retiraient des avantages du fait des actifs créés.

Remarques finales

L'analyse de l'impact des PPE est essentielle pour les rendre plus pertinents et plus efficaces, c'est-à-dire pour qu'ils atteignent les groupes qu'ils ciblent et améliorent leurs moyens de subsistance. Il est possible d'utiliser les outils servant aux analyses d'impact pour évaluer les programmes passés ou pour montrer l'impact potentiel des programmes futurs et donc améliorer la phase de la conception des PPE.

On ne saurait sans doute trop insister sur le fait que bien souvent, les impacts essentiels sont ceux qui touchent les participants aux PPE et leurs foyers. C'est pourquoi il importe que les analyses d'impact soient faites en impliquant activement les participants aux programmes. Cette participation ne devrait pas avoir seulement pour objet de mieux comprendre et mesurer les impacts, mais aussi de recevoir des informations en retour susceptibles d'indiquer comment ces impacts peuvent être accentués ou améliorés par une meilleure conception et une meilleure mise en œuvre des programmes.

Afin de rendre ces outils d'analyse plus pertinents, il est donc utile d'inclure des micro-données recueillies au niveau des projets dans le cadre macro-économique pour étalonnage. Il est très important de comprendre les liens réciproques entre les politiques macro-économiques, leurs implications au niveau sectoriel et leurs effets au niveau microéconomique sur les groupes de travailleurs et les foyers.

Enfin, comme on l'a déjà mentionné, une raison importante expliquant le nombre limité d'analyses d'impact complètes et détaillées est leur coût et leur complexité. Même si ce coût peut être modéré par rapport au coût total d'un PPE de grande envergure, les coûts et les connaissances spécialisées connexes nécessaires restent substantiels et ne sont pas faciles à mobiliser. De surcroît, il faut tenir compte de certaines des complexités et incertitudes liées à ces analyses comme on l'a déjà vu, ainsi que de la nécessité d'évaluer certains aspects sur une plus longue période, souvent des années. La combinaison de ces facteurs rend difficile la mobilisation de ressources suffisantes pour une analyse d'impact complète.

Les critiques se sont faites plus nombreuses au sujet de la nécessité de produire des éléments de preuve concernant l'impact des programmes publics d'emploi, en particulier s'agissant des "travaux publics". Ces évaluations nécessiteraient très probablement une collaboration entre donateurs et établissements de recherche afin de mobiliser les ressources financières et techniques qui les rendent possibles, et un effort concerté de collaboration à ces évaluations poussées de la part de ceux qui ont des intérêts en jeu serait très certainement bienvenu.



Références

- 
-  Andrews C.; Backiny-Yetna P.; Garin E.; Weedon E.; Wodon Q. et Zampaglione G. 2011. *Liberia's Cash For Work Temporary Employment Project: Responding to Crisis in Low Income, Fragile Countries*, Document d'information sur la protection sociale n° 1114, Banque mondiale, Washington DC, États-Unis.
 -  Azam M.; Ferré C.; et Ajwad M.I. 2012. *Did Latvia's Public Works Program Mitigate the Impact of the 2008-2010 Crisis?* Document d'information n° 6772, IZA, Bonn, Allemagne.
 -  Banque mondiale et gouvernement de l'Éthiopie (2009). *Impact Assessment of the PSNP Public Works Programme*. Nairobi, établi par MA Consulting.
 -  Chipika S. 2005. A study to assess the Evidence Base and Methodologies for Poverty Reduction Impact Assessment in EIIP/ASIST- Africa Programme, Programme HIMO de l'OIT, Harare, Zimbabwe.
 -  Dev S. M. 1995, India's (Maharashtra) Employment Guarantee Scheme: Lessons from Long experience, Chapter 5 in von Braun J. (Ed) 1995 *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC, USA.
 -  Dev S. M.; 2011. *NREGS and Child Well Being*, Indira Gandhi Institute of Development Research (IGIDR) Mumbai, Inde.
 -  DFID 2011, *DFID's Approach to Value for Money (VfM)*, Department for International Development, Londres, Royaume-Uni.
 -  Galasso E. et Ravallion M.; 2003. *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, Document de travail sur les politiques n° 3165, novembre 2003, Banque mondiale, Washington DC, États-Unis.
 -  Ghose A.K. 2011 Addressing the employment challenge: India's MGNREGA, Document de travail du secteur de l'emploi n° 105 Unité des recherches et analyses sur l'emploi, Département de l'analyse économique et des marchés du travail, BIT Genève.
 -  Gilligan D., Hoddinott J., Kumar N. et Taffesse A., An Impact Evaluation of Ethiopia's Productive Safety Nets Program, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C, 30 juin 2009.
 -  Keddeman, W.; 1998 *Of Nets and Assets, Effects and impacts of employment-intensive programmes - A review of ILO experience*, Département des politiques du développement, BIT Genève, Suisse.

-  McCord A. 2004. *Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Reduction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa*, Economics and Statistics Analysis Unit (ESAU) Public Works Research Project SALDRU, School of Economics, University of Cape Town.
-  ESAU Working Paper 8, Cape Town South Africa and Overseas Development Institute London, UK.
-  McCord A. 2013. *Public works and social protection in sub-Saharan Africa: Do public works work for the poor?* UCT Press, Cape Town.
-  Sudarshan, R.; 2011. *India's National Rural Employment Guarantee Act: women's participation and impacts in Himachal Pradesh, Kerala and Rajasthan*, CSP Research Report 06, IDS Centre for Social Protection, Sussex, UK.
-  Tcherneva P.R. et Wray L. R. 2007. *Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households*, Document de travail n° 519, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale on Hudson, NY, USA.
-  Vawda S.; Prinsloo M.; Mostert A. et Mazibuko N.; 2013, *The South African Community Capability Study: The Community Work Programme*, Centre for Democratising Information (CDI), www.cdi.org.za
-  von Braun J. (Ed) 1995 *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC, USA.
-  Woldehana T.; 2009. *Productive safety net programme and children's time use between work and schooling in Ethiopia*, Young Lives Working Paper No. 40, Department of International Development University of Oxford, Oxford : www.younglives.org.uk



Liste des points à vérifier

IMPACT DES PPE

Répondez aux questions ci-après



Beaucoup de programmes publics d'emploi (PPE) sont multidimensionnels, mais quelle est la priorité principale, la priorité secondaire, etc.? (par ex., augmenter la teneur en emplois, la couverture de la protection sociale et la sécurité du revenu, la création d'actifs ou bien programme fondé sur le budget).

Quelles étaient les principales raisons pour élaborer un PPE? (par ex., dans le cadre d'une stratégie de l'emploi, d'une stratégie de la protection sociale, pour compléter et intensifier le volet emploi des programmes nationaux d'investissements publics (PIP), pour mieux lutter contre des crises récurrentes, le changement climatique et pour protéger l'environnement).

Le programme a-t-il été conçu correctement pour avoir un impact sur les plus pauvres non seulement par des mesures de ciblage, mais aussi par l'élimination d'obstacles comme le manque d'informations ou l'incapacité de participer aux réunions, qui peuvent empêcher la participation des plus pauvres au travail et à la prise de décisions?

Quels sont les impacts sociaux, économiques et environnementaux voulus (par ex., augmentation de la création d'emplois, de la sécurité du revenu, de la création d'actifs, remise en valeur et protection de l'environnement par des travaux communautaires et sociaux, moyens de subsistance)? Établissez la cartographie des impacts.

Les PPE et les impacts potentiels de la participation au travail sur l'individu/le foyer/la communauté

Faites en sorte que les conditions de travail et les droits au travail renforcent la dignité de ceux qui travaillent.

Traitez avec respect le travail effectué pour garantir l'application du principe d'un salaire journalier correct pour une journée de travail correcte et veillez à ce que la dimension travail du programme ne devienne pas un élément artificiel.

Veillez à ce que le programme vienne à l'appui de la formalisation, par exemple en prévoyant des contrats, une preuve de l'emploi, des bulletins de paye et des versements sur des comptes bancaires.

Veillez à ce qu'il n'y ait pas de jugement social négatif lié au programme de façon qu'il ne soit pas considéré comme réservé à ceux qui sont inemployables ou dans la misère complète. Cela peut limiter les possibilités d'amélioration graduelle des capacités ou empêcher certains de participer au programme.

IMPACT DES PPE

Répondez aux questions ci-après



Lorsque les PPE ont entre autres comme objectif " d'aider à pénétrer le marché du travail ", il importe qu'ils soient conçus de façon à faciliter:

- le travail permettant d'être utile sur le marché du travail;
- l'acquisition de compétences liées au travail, qu'elles soient techniques, liées au comportement professionnel ou utiles dans la vie quotidienne.

Les PPE et les impacts potentiels du revenu gagné sur l'individu/le foyer/la communauté

Veillez à ce que ceux qui ont travaillé puissent recevoir leur paye et aient le contrôle de leur salaire et de leur revenu.

Veillez à ce que les paiements se fassent sans retard, à un moment et en un lieu clairement convenus.

En particulier dans le cas des programmes de longue durée, structurez les paiements de façon qu'ils soient réguliers et que les participants puissent ainsi planifier leurs dépenses.

Faites également en sorte que le revenu soit prévisible en veillant à ce que les personnes sachent quand on leur offrira du travail et quand elles seront payées pour ce travail.

Si les possibilités de travail sont limitées, parmi ceux qui sont capables de travailler, ciblez les plus pauvres, qui sont ceux qui pourront en retirer le plus d'avantages.

Envisagez d'établir des liens avec l'accès aux services financiers de base, par exemple en faisant les paiements sur des comptes bancaires et postaux et en facilitant l'accès au crédit.

Réduisez au minimum le coût lié à l'encaissement des paiements: réduisez le temps de déplacement, limitez l'attente, évitez les majorations et déductions si vous utilisez des tiers pour faire les paiements.

Les PPE et les impacts potentiels des biens et services fournis sur l'individu/le foyer/la communauté

En cas de construction d'actifs, l'achèvement des travaux et leur qualité sont des éléments essentiels pour obtenir des avantages durables. Les programmes dont le but tend à maximiser les avantages à court terme ne surveillent pas suffisamment ce point, ce qui fait que la qualité requise n'est pas atteinte, ou bien les projets ne sont pas menés à terme.

Veillez à ce que les projets soient menés à leur terme et répondent aux normes de qualité requises de façon qu'ils soient fonctionnels et produisent les résultats souhaités.



IMPACT DES PPE

Répondez aux questions ci-après



Donnez aux communautés les moyens de sélectionner les actifs qui auront le plus d'impact: non seulement en fournissant les structures et les processus permettant à la communauté de prendre ces décisions, mais aussi en transmettant les connaissances techniques pour faire en sorte que ces décisions soient judicieuses et cohérentes.

Confirmez que les systèmes permettant la maintenance des actifs sont en place. Cela nécessite des capacités au niveau local, ainsi que des ressources et/ou des incitations. Trop souvent, les responsables se sont montrés exagérément ambitieux en partant du principe que les communautés assureront spontanément la maintenance des actifs, surtout quand les avantages qu'ils procurent ne sont pas également partagés. Il est rare que les communautés soient en mesure d'entretenir un système bénévolement.

Ménagez une marge de manœuvre dans le programme pour lui permettre d'adopter de nouvelles idées émanant des communautés concernant le travail et les projets. Cela peut nécessiter la capacité de négocier dans une certaine mesure les ratios matériel/main-d'œuvre et le choix des projets, ainsi qu'une forte participation de la communauté pour faire en sorte que ces idées bénéficient d'un large soutien local.

Prévoyez des investissements sur les terres et les habitations privées des plus pauvres parmi le groupe ciblé. Cela peut certes ouvrir la voie au détournement du programme de façon que l'essentiel du travail soit accompli pour bénéficier à ceux qui ont le plus d'influence dans la communauté plutôt qu'aux plus pauvres, mais lorsque ces investissements atteignent bien les terres ou les habitations des pauvres, le programme peut augmenter son impact en offrant deux types d'avantages directs – investissements et travail – à un groupe cible spécifique.

Si les actifs et les projets qui bénéficient aux pauvres augmentent généralement l'impact global du programme sur les pauvres, on peut légitimement se demander dans quelle mesure les biens et services devraient viser exclusivement les pauvres et considérer que pour assurer la viabilité politique des programmes, il peut être envisagé de répartir ces avantages⁵. Certains ont fait valoir qu'il y a aussi d'autres considérations politiques à prendre en compte dans cette équation.

Les PPE et les impacts potentiels du programme sur les institutions au niveau de l'individu/le foyer/la communauté

Sélectionnez des biens et des services qui soutiennent l'économie locale et renforcent la productivité ou l'efficacité.

⁵ Dev (1995) fait valoir par exemple que si le Régime de garantie de l'emploi Maharashtra a été mis en œuvre durant une trentaine d'années et perdue dans le cadre du régime national de garantie de l'emploi RUGE, c'est entre autres en raison du soutien apporté par les riches ruraux au programme parce qu'eux aussi en tiraient des avantages du fait des actifs créés.

IMPACT DES PPE

Répondez aux questions ci-après	<input checked="" type="checkbox"/>
Prenez en considération la remise en valeur et/ou la protection de l'environnement et des ressources naturelles et les actifs qui pourraient être mieux entretenus et/ou rendus plus résistants aux intempéries pour supporter des catastrophes naturelles futures.	
Achetez les ressources du programme telles que les matériels, outils, denrées alimentaires et services autant que possible au plan local de façon à stimuler l'économie locale par une augmentation de la demande émanant du programme.	
Renforcez les capacités organisationnelles au niveau local, les associations locales et les systèmes participatifs de planification, de passation de marchés, de suivi et d'audits.	
Établissez des liens avec d'autres programmes et interventions pertinents, par exemple le développement des petites entreprises, le microcrédit, les services de vulgarisation agricole, etc.	
Y avait-il des impacts inattendus ou non voulus? Des enseignements retirés de programmes antérieurs et des constatations qui pourraient être prises en compte dans la nouvelle conception du programme?	
Étant donné qu'il y a un large éventail d'impacts possibles et qu'il n'existe pas de véritable méthode standard pour évaluer l'impact des PPE, examinez si d'autres analyses d'impact, concernant par exemple les investissements en infrastructures, les mesures de protection sociale, les politiques actives du marché du travail, etc. pourraient être plus pertinentes.	
Est-il prévu que le programme produise uniquement un impact à court terme sur le revenu des participants, et ce programme est-il utilisé principalement comme instrument de protection sociale?	
Ou bien, est-il prévu que le programme produise des impacts directs à long terme sur le revenu des participants? Dans l'affirmative, le programme devrait être conçu pour fournir des emplois de plus longue durée.	
Les PPE pourraient aussi avoir un impact sur le revenu des participants du fait des impacts de long terme que peuvent avoir les investissements en actifs ou la fourniture de services.	
Les bénéficiaires ont-ils été activement impliqués dans la conception de l'analyse d'impact? Leur participation ne devrait pas avoir seulement pour objet de mieux comprendre et mesurer les impacts, mais aussi de recevoir des informations en retour susceptibles d'indiquer comment ces impacts peuvent être accentués ou améliorés par une meilleure conception et une meilleure mise en œuvre des programmes.	
Des micro-données ont-elles été recueillies au niveau des projets et incluses dans le cadre macro-économique pour étalonnage? Il est très important de comprendre les liens réciproques entre les politiques macro-économiques, leurs implications au niveau sectoriel et leurs effets au niveau microéconomique sur les groupes de travailleurs et les foyers.	



9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

