

Concevoir des programmes de travaux publics générateurs de protection et de croissance

Rodolfo Beazley et Anna Vitali, Oxford Policy Management

Les programmes de travaux publics (PTP) sont largement utilisés dans les pays développés et en développement pour fournir une protection sociale à la population en âge de travailler vivant en situation de pauvreté. En plus d'assurer une protection sociale, les PTP bien conçus peuvent accroître la productivité locale et contribuer au développement économique général via trois canaux principaux : 1) les transferts monétaires, 2) la création ou l'amélioration d'actifs et 3) la création ou le développement de compétences. En transférant des fonds aux bénéficiaires, les PTP préservent la consommation des ménages tout en promouvant l'épargne et l'investissement dans des actifs productifs. En produisant des biens publics et en dispensant des formations, les travaux publics peuvent également contribuer à l'accumulation d'actifs communautaires et au développement des compétences, allégeant ainsi les contraintes pesant sur la productivité locale.

Malgré l'intérêt croissant pour les PTP et les arguments théoriques en faveur de leur capacité à accroître la productivité, les données existantes concernent pour la plupart l'impact des transferts monétaires sur le maintien de la consommation et sur la réduction de la pauvreté plutôt que la capacité des PTP à promouvoir la croissance économique. Malgré le manque d'informations en la matière, un examen documentaire des programmes en place dans les pays en développement nous a permis d'identifier des aspects de conception des PTP qui se sont avérés efficaces pour générer des impacts liés à la croissance (McCord 2012 ; Beazley et Vaidya 2015).

- **Le ciblage** : L'un des avantages présumés des PTP réside dans leur capacité à générer une auto-sélection des populations pauvres en s'assortissant d'une exigence de travail et en fixant un niveau de revenu inférieur au niveau du marché. Par rapport à d'autres méthodes de ciblage, ces programmes requièrent donc de moindres efforts en matière d'information et de gestion administrative. Cependant, l'auto-ciblage n'est pas toujours applicable ni souhaitable ; la plupart des programmes ont d'ailleurs tendance à conjuguer l'auto-ciblage à un ciblage géographique et/ou communautaire. Il importe par ailleurs de souligner que dans le cas de PTP visant avant tout à promouvoir la croissance, la stratégie consistant à attirer les plus démunis n'est probablement pas la plus indiquée, dans la mesure où ces personnes possèdent probablement un niveau de capital humain et un potentiel productif inférieurs à ceux du reste de la population.
- **Le taux de salaire du programme** : Il a des conséquences sur d'autres aspects, comme le ciblage, les investissements productifs, les effets multiplicateurs locaux, l'inflation, les distorsions du marché de l'emploi, les salaires locaux et le manque à gagner. Chacun de ces aspects doit être soigneusement pondéré. Les salaires doivent être assez élevés pour permettre aux ménages de répondre à leurs besoins de consommation tout en leur laissant une marge d'investissement ; un niveau de salaire plus élevé peut accroître les effets multiplicateurs, mais comporte un risque d'inflation et de distorsion du marché du travail qu'il convient de minimiser.
- **Le processus de paiement** : Le respect du calendrier et la régularité du versement des transferts déterminent l'impact des programmes sur la stabilisation de la consommation et sur les investissements des ménages. L'introduction de feuilles de paie et de fiches de présence informatisées ainsi que le recours aux paiements électroniques peuvent favoriser la ponctualité du versement des transferts monétaires.
- **La modalité des transferts** : Le fait de compléter les transferts réguliers par le versement de sommes forfaitaires peut avoir des effets positifs sur le potentiel productif des PTP si le transfert de sommes élevées permet de réduire les obstacles financiers entravant l'accès des bénéficiaires à l'investissement (Beazley et Farhat 2016).



- **La méthode de rémunération :** Les travailleurs peuvent être rémunérés en fonction de leur productivité (nombre de pièces produites ou nombre de tâches effectuées) ou de leur temps de travail.

Le système de paiement fondé sur la productivité peut accroître considérablement le niveau de production en attirant des personnes plus productives et en incitant les travailleurs à produire davantage. Le bon fonctionnement de ce type de système exige toutefois de solides capacités d'administration et de gestion.

Par rapport au système à la pièce, les systèmes de rémunération au temps de travail sont plus simples à mettre en œuvre, mais comportent un risque supérieur de perte de productivité.

Si les programmes cherchent simultanément à soutenir la consommation et à encourager la croissance économique et qu'il existe de relativement bonnes capacités de gestion, la définition de tâches quotidiennes simples et le conditionnement du paiement à la réalisation de ces tâches pourraient constituer un bon compromis entre ces deux méthodes.

- **La sélection du projet :** Il est essentiel de faire participer la communauté à la sélection des actifs et d'intégrer les projets aux stratégies locales et régionales de développement économique pour lever les obstacles à la productivité. Il est toutefois fréquent de devoir rechercher un compromis entre le potentiel productif des projets et la capacité des travaux publics à générer de l'emploi, dans la mesure où les travaux à plus forte intensité de main-d'œuvre peuvent avoir un impact plus faible sur la productivité locale. Dans le processus de sélection, il convient par ailleurs de tenir compte de la capacité locale à garantir la convergence sur le lieu de travail des facteurs techniques, managériaux et autres que le travail afin de garantir la qualité technique et la durabilité des actifs ainsi créés.
- **La formation :** Le fait d'externaliser la formation et de la confier à des institutions spécialisées en la matière est susceptible de produire une amélioration conséquente de la qualité du service. L'implication d'entrepreneurs locaux par le biais de consultations ou de programmes de stages peut permettre d'identifier plus facilement les pénuries de main-d'œuvre spécialisée et d'accroître l'employabilité des individus en mettant les employés et les employeurs en relation.

Dans les pays pauvres, la plupart des PTP proposent des périodes ponctuelles d'emploi à court terme pour éviter des chutes soudaines de la consommation. Il est rare de trouver des PTP expressément conçus pour promouvoir la croissance, bien que le discours traditionnel mette l'accent sur le rôle productif de tels programmes. Ce *One Pager* expose des considérations tirées de la base d'informations restreinte à notre portée pour la conception de programmes poursuivant à la fois des objectifs de protection et de productivité. Conjugué à une définition claire des objectifs des programmes et à des analyses contextuelles, il devrait aider les décideurs politiques à mieux concevoir les programmes à venir.

Références :

Beazley, R., et M. Farhat. 2016. *How can Lump-sum Cash Transfers be designed to improve their Productive Potential?* Oxford : Oxford Policy Management.

Beazley, R., et K. Vaidya. 2015. *Social protection through work : Supporting the rural working poor in lower income countries.* Oxford : Oxford Policy Management.

McCord, A. 2012. "Appraising productivity enhancing Public Works Programmes."

Social Protection Toolsheet. Londres : Overseas Development Institute.

Ce *One Pager* est le résultat d'un partenariat entre l'IPC-IG et Oxford Policy Management.