



Social Protection Discussion Paper Series

Chocs systémiques et protection sociale : le rôle et l'efficacité des programmes de travaux publics

Kalanidhi Subbarao

Janvier 2003

Social Protection Unit
Human Development Network
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., MSN G8-802, Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

Chocs systémiques et protection sociale : le rôle et l'efficacité des programmes de travaux publics

Kalanidhi Subbarao

Janvier 2003

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Les découvertes, interprétations, et conclusions exprimées dans cette note sont exclusivement celles des auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées ou aux membres de son Comité de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires gratuits de cette publication, prière de contacter le Service Consultatif de protection sociale de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW., MSN G8-802, Washington D.C. 20433, Etats Unis. Téléphone : (202) 458.5267, Télécopie : (202) 614-0471, E-mail : socialprotection@worldbank.org. Ou visitez le site internet du département de la protection sociale : <http://www.worldbank.org/sp>.

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

L'introduction aux filets sociaux de sécurité de la Banque mondiale a pour but de fournir une ressource pratique aux personnes impliquées dans le concept et la mise en oeuvre de programmes de filets sociaux de sécurité dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail d'interventions, de contextes par pays, de thèmes et de groupes ciblés, mais aussi la philosophie actuelle des spécialistes et des praticiens sur le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre de l'agenda plus large du développement. Les notes d'introduction ont pour but de refléter un standard élevé de qualité aussi bien qu'un degré de consensus au sein de l'équipe Banque mondiale des filets de protection et avec les praticiens généralistes sur les meilleures pratiques et les meilleures politiques. Les sujets d'introduction sont initialement révisés par un comité d'organisation composé de spécialistes de la Banque mondiale et de spécialistes externes, et les notes préparatoires sont soumises à l'examen des pairs pour un contrôle de qualité. Cependant le format de cette série est assez flexible de manière à refléter les développements importants dans ce domaine d'une manière opportune.

La série d'introduction apporte sa contribution aux matériaux d'enseignement couverts lors du cours sur les Filets sociaux de sécurité offert à Washington DC aussi bien que lors de divers autres cours sponsorisés par la Banque. L'introduction aux Filets sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de la Protection Sociale du Réseau de Développement Humain et par l'Institut de la Banque mondiale. L'Institut de la Banque mondiale offre aussi des cours régionaux sur mesure par correspondance de façon régulière.

Pour plus d'information sur la note relative aux séries d'introduction et sur les notes concernant d'autres sujets de couverture sociale, veuillez contacter le Service Consultatif de Protection Sociale; téléphone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; email: socialprotection@worldbank.org. Des copies des notes reliées aux filets de protection, y compris la série d'introduction aux filets de protection sociale, sont disponibles électroniquement à <http://www.worldbank.org/safetynets>. Le site web comprend aussi des versions traduites de ces notes, dès que celles-ci sont disponibles. Un plan ambitieux de traduction est en cours de réalisation (particulièrement pour l'espagnol et le français, et certains en russe). Pour plus d'information sur les cours de l'Institut de la Banque mondiale relatifs aux filets sociaux de sécurité, veuillez visiter le site web <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Notes Récentes et en Voie de Publication, Série : Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'Août 2002¹

<i>Thème</i>	<i>Auteur</i>
<i>Program Interventions</i>	
Cash transfers	Tabor
Food related programs	Rogers and Coates
Price and tax subsidies	Alderman
Fee waivers in health	Bitran and Giedion
Fee waivers in housing	Katsura and Romanik
Public works	Subbarao
Micro credit and informal insurance	Sharma and Morduch
<i>Cross-cutting Issues</i>	
Overview	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Institutions	de Neubourg
Targeting	Coady, Grosh and Hoddinott
Evaluation	Blomquist
Political Economy	Graham
Gender	Ezemenari, Chaudhury and Owens
Community Based Targeting	Conning and Kevane
<i>Country Setting/Target Group</i>	
Very Low Income Countries	Smith and Subbarao
Transition Economies	Fox
Non-contributory pensions	Grosh and Schwarz

1. Papers may be added or deleted from the series from time to time.

Résumé

Les programmes de travaux publics ont été des interventions contre-cycliques importantes aussi bien dans les pays développés que les pays en voie de développement. Dans les pays développés, en général, et en Asie et en Afrique en particulier, les programmes de travaux publics ont été un instrument politique important pour atténuer les impacts de risques climatiques sur les petits agriculteurs et les ouvriers agricoles. Ces programmes procurent du travail manuel non spécialisé de courte durée sur des projets tels que la construction et l'entretien des routes, l'infrastructure de l'irrigation, le reboisement des forêts et la conservation du sol. Le programme a été mis en place pour contrecarrer les risques climatiques dans plusieurs pays (e.g. le Bangladesh, l'Inde, l'Ethiopie, le Kenya, le Zimbabwe, l'Afrique du sud, la Tanzanie et le Ghana). De tels programmes ont été récemment mis en place en tant que programmes principaux pour contrecarrer le chômage à risque financier en Corée en 1997. Bien que connu comme programmes des travaux « publics » dans plusieurs pays, les responsabilités de la mise en oeuvre réelle sont maintenant conduites par de petites entreprises privées, ONGs ou fonds sociaux.

La raison d'être des programmes de travaux publics se base sur six considérations. En premier lieu, le programme fournit les avantages du transfert de revenu aux ménages pauvres dans les moments critiques. Deuxièmement, selon le planning, le programme permet aussi de procurer des facilités de consommation, et donc de contrecarrer le risque de déficits de la consommation pendant les saisons ou les années de baisse de la production agricole. Troisièmement, des programmes de travaux publics bien conçus aident à la construction de l'infrastructure nécessaire et donc à minimiser la substitution entre dépenses publiques sur transfert du revenu et dépenses sur les activités de développement. Quatrièmement, les atouts solides créés auront la capacité de produire des avantages renouvelés de l'emploi. Cinquièmement, le programme est très sensible aux visées géographiques. Finalement, le programme a aidé au développement de la capacité de privatisation à petite échelle dans plusieurs pays.

Le succès du programme dépend surtout de ses caractéristiques. Le niveau du taux du salaire est une particularité critique du programme. L'auto sélection peut être encouragé si le salaire proposé par les travaux publics est légèrement en dessous du salaire proposé aux ouvriers non qualifiés sur le marché du travail. L'expérience de plusieurs pays examinée dans cette étude nous amène à penser que bien qu'il y ait beaucoup de divergences dans la capacité des gouvernements à arrêter un taux de salaire compatible avec l'auto sélection, plusieurs pays ont adopté des approches innovatrices pour adopter une grille de salaires qui encourage l'auto sélection. Le mode de paiement du salaire influence aussi la couche sociale que le programme vise : les pauvres en général, et les femmes en particulier. Dans quelques pays africains, les femmes préféraient la rémunération à la tâche parce qu'elle leur permettait de concilier les travaux du ménage avec les activités génératrices de revenus.

Un important déterminant de la rentabilité du programme est la part du montant global des salaires dans le coût total. L'expérience examinée dans ce document suggère qu'accomplir un travail intensif n'est pas facile dans la pratique, même quand les méthodes connues de production basée sur le travail sont disponibles. Une attention particulière au détail est nécessaire pour accomplir une haute intensité de travail sans compromettre la qualité des

biens créés. Les témoignages portant sur la rentabilité des programmes des travaux publics suggère que les programmes ne sont valables que si l'on fait attention à la qualité des biens créés, et à la capacité de ces mêmes biens de créer de nouveaux emplois bénéfiques. Les avantages provenant de travaux publics peuvent être substantiels si le programme est bien conçu et bien mis en œuvre.

Une certaine prudence est nécessaire dans l'interprétation des calculs de la rentabilité citée dans ce document. Ces calculs prennent en considération seulement les avantages du transfert conférés aux pauvres. Les avantages à risques du programme – les avantages de risques réduits dû à la régularité de la consommation – sont rarement pris en compte dans les calculs de rentabilité. C'est l'une des raisons pour lesquelles les calculs de la rentabilité paraissent souvent moins favorables. Une autre limitation du calcul de la rentabilité est que seulement les avantages du transfert direct sont pris en compte. Les avantages indirects en termes d'impacts à court et moyen termes sur le programme et sur le taux des salaires sur le marché de l'emploi agricole, et les impacts salutaires et sociaux d'habilitation féminine, n'ont pas été pris en considération dans les évaluations disponibles des avantages et des coûts des programmes de travaux publics. Aussi, quand on compare les calculs de la rentabilité des programmes de travaux publics avec les autres programmes de transfert, il est important de se rappeler les économies dans les coûts administratifs rendues effectives par l'auto sélection, en plus d'autres facteurs.

La contrainte principale pour mettre en œuvre des programmes de travaux publics dans beaucoup de pays d'Afrique est le manque de prédispositions. Cette contrainte peut être diminuée si les activités des donateurs sont coordonnées et l'assistance est fournie pour promouvoir le secteur privé. Dans tous les pays, en général, et dans les pays sub-sahariens en particulier, un financement assuré, une participation de la communauté, une assistance technique solide et une compréhension adéquate des structures sociales et communautaires où les projets sont localisés, peut améliorer énormément l'efficacité des programmes de travaux publics. Les programmes de travaux publics ont été des interventions contre-cycliques importantes aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Dans les pays en voie de développement en général, en Afrique et en Asie en particulier, les programmes de travaux publics ont été un instrument politique important pour atténuer les impacts de risques climatiques et systémiques sur les fermiers pauvres et les ouvriers non qualifiés et semi-habiles. Ce document commence par une discussion sur la raison d'être des programmes de travaux publics dans le contexte de la gestion du risque social et fournit une vue d'ensemble des expériences africaines et asiatiques en ce qui concerne plusieurs caractéristiques du programme y compris le taux du salaire, l'intensité du travail, la sélection et la mise en œuvre du projet. Il discute également les estimations de rentabilité du programme ainsi que les évaluations d'efficacité disponibles, et finalement tire des conclusions des expériences vécues.

Table des matières

1. Introduction.....	6
2. Le raisonnement	9
3. Les questions conceptuelles.....	10
4. Les caractéristiques du projet : témoignages á travers les pays	12
A. Caractéristiques du projet qui consolident les avantages tirés par les pauvres du programme.	13
B. Rentabilité.....	24
C. Les questions de mise en oeuvre	26
5. L' évaluation des programmes de travaux publics: impact sur la pauvreté et le bien-être	31
6. Les programmes de travaux publics : comment organiser, mettre en œuvre et évaluer – une synthèse	33
Références	35

Chocs systémiques et protection sociale : le rôle et l'efficacité des programmes de travaux publics

*Kalanidhi Subbarao, économiste de pointe,
Réseau du Développement Humain, Afrique¹*

1. Introduction

1.1. Les programmes de travaux publics² ont été des interventions contre-cycliques importantes aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement pendant le siècle dernier. En Angleterre, le travail ménager allégé, auquel les pauvres en bonne santé ont été réduits après l'amendement de la loi sur les pauvres en Angleterre en 1834, explicitement visant les pauvres avait pour but de «fournir un salaire et des conditions moins éligibles que la moins indigne des alternatives disponibles » (Himmerlfarb, 1984). Plusieurs pays occidentaux ont adopté différents types de programmes de travaux publics pendant les années de la crise économique (1931-36), et de nouveau pendant des périodes de récessions moins graves. Dans beaucoup de pays du sud de l'Asie, le programme a commencé dans les années 50 en tant que programme de «nourriture contre travail » financé par la nourriture reçue de pays occidentaux. Ce programme fonctionne maintenant comme programme gouvernemental d'argent contre travail et fournit des emplois à court terme à salaires bas. Le programme de travaux publics a constitué un filet de sécurité sociale en Corée pendant la crise financière la plus récente de 1997-98.

1.2. Habituellement, le programme de travaux publics fournit de l'emploi à salaires bas aux ouvriers non qualifiés et semi-qualifiés pour de courtes durées dans des projets de travaux intensifs tels que la construction et l'entretien des routes, l'infrastructure de l'irrigation, le reboisement des forêts et la conservation du sol. Les programmes de travaux publics sont maintenant plutôt considérés comme un moyen de fournir un revenu aux pauvres dans les moments difficiles plutôt qu'une façon de récupérer les chômeurs dans le marché de l'emploi. Les leçons tirées de l'expérience de travaux publics sont utiles pour tous les pays à risque en général, et pour les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie en particulier, à cause de la capacité considérable du programme à aider les pauvres à faire face aux risques associés aux chocs climatiques et systémiques. Dans quelques pays, les programmes ont été mis en œuvre à l'échelle nationale, alors que dans quelques autres, les programmes ont fonctionné sur une petite échelle comme un des composants d'interventions multi-sectorielles, i.e. Les Fonds d'Investissements Sociaux ... fournit des renseignements sur l'échelle d'opération du programme des travaux publics pour les pays en voie de développement sélectionnés.

¹ J'aimerais remercier John Blomquist, Polly Jones et Julie Van Domelen pour leurs suggestions utiles. Cet article a aussi bénéficié de discussions informelles avec Alan Gelb.

² Les termes « programmes de travaux publics » et « workfare programs » sont utilisés de manière interchangeable dans cet article. Les deux termes font allusion aux programmes auxquels les participants doivent travailler pour recevoir des allocations. Ces programmes offrent des emplois temporaires à bas salaire, et sont généralement mis en place dans le but de combattre la pauvreté

Tableau 1 :

Echelle des opérations de travaux publics dans les pays sélectionnés

A. Programmes nationaux

<i>Pays</i>	<i>Jours / personnes</i>
Botswana (1992-93)	7 million de jours personnes
Ghana (1988-91)	0,5 jours personnes
Kenya (1992-93)	0,6 jours personnes
Inde National (1994)	800-900 jours/ personnes
Chili (1987)	40-45 jours personnes
Egypte	27-30 jours personnes
Argentine (1998-2000)	400.000 personnes

Source : Banque mondiale (1994) ; Subbarao (1997)

**B. Programmes mis en oeuvre par les fonds d'investissements sociaux
(milieu de années 80 jusqu'au début des années 90)**

<i>Pays</i>	<i>Emplois générés</i>
Bolivia : FSE	731.000 mois personnes
Honduras : HSIF	140.000 mois personnes
Salvador : FIS	55.400 mois personnes
Pérou : FONCODES	24.500 mois personnes
Panama : FES	28.000 mois personnes
Nicaragua : FISE	73.000 mois personnes

Source : Banque Mondiale ; 1994 ; Subbarao 1997.

1.3. Il y a beaucoup de confusion et de variation sur la signification et l'étendue des programmes de travaux publics d'un pays à un autre. Les « travaux publics » donnent souvent l'impression que le programme est géré par le gouvernement « pour créer des emplois ». C'était le cas dans beaucoup de pays de l'ex-Union Soviétique et de l'Europe de l'Est où les programmes de travaux publics voulaient dire programmes de « subvention salariale », i.e., le gouvernement a payé la masse salariale pour encourager les entrepreneurs privés et les entreprises de l'état à embaucher plus d'ouvriers et donc à « résoudre » le problème du chômage. Ce point de vue est en train de changer d'autant plus que des tentatives sont faites dans quelques républiques d'Asie Centrale pour introduire des travaux publics à salaires bas en tant que programmes de transfert de revenu à court terme pour les pauvres en parallèle avec les programmes en cours en Asie du sud.

1.4. Ces dernières années, la nature des arrangements entrepris pour la mise en oeuvre des programmes de travaux publics a subi une correction de sorte que le mot « public » dans « programmes de travaux publics » soit devenu quelque peu inexact. Dans les programmes de

travaux publics de la « vieille école » les départements des travaux publics des gouvernements centraux a financé et mis en oeuvre ces programmes qui tendaient à montrer les inconvénients d'autres programmes centralisés tels que la création de grandes structures bureaucratiques et l'absence de responsabilité ainsi que l'insuffisance de consultation ou de participation des communautés et des gouvernements locaux dans la sélection et l'exécution de projets. Ces dernières années, des changements sont intervenus dans les accords sur le financement et la mise oeuvre des programmes. Dans certains pays, Il y a eu une séparation entre l'idée de « fournisseur » ou « financier » (habituellement le gouvernement, mais inclut aussi des ONGs ou des agences d'aide internationale tel que le *World Food Program* (WFP)) et l'idée de « l'exécutant » qui pourraient être les ministères du gouvernement, un entrepreneur privé, une ONG, ou un Fonds d'Investissements Sociaux.

1.5. Ce document est organisé comme suit. Il commence par une discussion brève sur la raison d'être des programmes de travaux publics dans le monde en voie de développement. Puis, il fournit une vue d'ensemble des questions conceptuelles. Dans la partie suivante, la discussion porte sur les caractéristiques du programme de travaux publics en passant en revue les expériences de pays appartenant au « monde réel ». Les problèmes de la mise en oeuvre et du financement du programme sont discutés dans la partie suivante. Suivra une vue d'ensemble brève d'évaluations disponibles avec une référence particulière aux avantages et aux coûts ainsi qu'aux résultats de la répartition des programmes de travaux publics. La dernière partie fournit une synthèse de « comment organiser, mettre en oeuvre et évaluer » un programme de travaux publics.

2. Le raisonnement

2.1. La discussion sur les travaux publics dans l'Angleterre du 19^{ème} siècle tourne autour de l'éthique du travail, souvent sale et désagréable. La justification pour de tels travaux publics pendant les années de la crise économique est due en grande partie à la restauration impérieuse de la demande globale. Dans beaucoup de pays aux revenus bas aujourd'hui, le raisonnement est largement différent des encouragements aux programmes lancés dans les pays occidentaux par le passé.

2.2. Dans les pays aux revenus bas, on entreprend les programmes de travaux publics avec quatre objectifs en tête :

- En premier lieu, le programme fournit l'avantage du transfert de bénéfices aux pauvres. L'avantage du transfert de bénéfices est égal au taux du salaire net de toute cotisation de l'ouvrier. Dans les pays aux taux de chômage élevé, les avantages du transfert d'un bon programme de travaux publics peuvent prévenir une détérioration de la situation de pauvreté surtout pendant les périodes d'ajustement ou de transition.
- Deuxièmement, le programme, selon son timing, peut aussi procurer des facilités de consommation ou des avantages de stabilisation. Les avantages de stabilisation surviennent de l'effet du plan sur le risque d'une baisse dans la consommation à laquelle les pauvres font face surtout pendant les saisons agricoles maigres. Par exemple, si le rythme du programme est synchronisé avec les saisons agricoles maigres quand la demande du marché pour l'emploi est basse, les ouvriers ont les plus grandes chances de profiter du résultat de la stabilisation du revenu et de la consommation régulière qui en découle. Les avantages de toute politique qui amoindrit les risques de manque total de nourriture pour ceux qui sont au bord de la famine doivent être bien pris en considération.
- Troisièmement, le programme, s'il est bien conçu, peut aider à mettre en place l'infrastructure adéquate. Par exemple, le *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (Inde) qui a fonctionné pendant plus de trois décades a créé une importante infrastructure de l'irrigation et des routes rurales dans l'état de Maharashtra. Quelques-uns des atouts solides créés par le programme ont produit (ou peuvent produire) des avantages supplémentaires de l'emploi.
- Quatrièmement, le programme est responsable du ciblage géographique. Les régions et les communautés pauvres peuvent bénéficier directement du programme en termes d'avantages transférés, et indirectement en termes d'atouts physiques créés et / ou maintenus. Des programmes de travaux publics bien conçus peuvent contribuer à relever le potentiel de croissance des régions moins nanties.

2.3. De plus il peut y avoir d'autres (souvent involontaires) retombées d'un programme des travaux publics. Par exemple, les programmes de travaux publics peuvent aider à consolider la capacité des communautés à diriger leurs propres affaires donnant ainsi plus de force aux gouvernements locaux et aux autres institutions. Si les caractéristiques du programme sont étudiées avec soin (voyez la section 4), les programmes des travaux publics peuvent

encourager la participation et l'habilitation des femmes. Les capacités des entreprises privées pourraient également se développer : dans quelques pays, le secteur privé et les ONGs ont été impliqués dans la mise en oeuvre de programmes de travaux publics. Finalement, les liens entre les programmes de travaux publics et la garantie de la nourriture pour les ménages méritent une mention spéciale. Dans beaucoup de pays d'Afrique et du sud de l'Asie, les programmes de travaux publics débutèrent en tant que « programmes de nourriture contre travail » où les ouvriers étaient payés en produits alimentaires généralement provenant de donations. Même aujourd'hui, quelques donateurs (e.g., *World Food Program WFP*) gèrent des programmes de travaux publics dans beaucoup de pays Africains et paient les ouvriers en produits alimentaires, la motivation étant l'approvisionnement des ménages en nourriture.

2.4. Donc, dans les pays aux revenus bas, les programmes de travaux publics sont entrepris avec des objectifs multiples d'avantages de transfert de revenu aux pauvres, de régularité de la consommation, de garantie de la nourriture du ménage, de création de biens et de développement des régions pauvres. Le programme est souvent considéré comme vital pour faire face aux risques climatiques envahissant beaucoup de pays d'Afrique et d'Asie.

3. Les questions conceptuelles

3.1. L'avantage du transfert à un ouvrier dépend du salaire qu'il/elle gagne, net des cotisations (tel que le coût du transport), et les revenus perdus provenant d'un emploi alternatif. Si les cotisations et revenus de sources alternatives sont négligeables, et le programme n'a aucun effet sur le marché du travail et les salaires, l'avantage du transfert se rapproche du salaire octroyé par le programme multiplié par la durée de l'emploi. En réalité, ces suppositions ne tiennent probablement pas. Par exemple, les cotisations et les revenus non réclamés sont rarement nuls. La plupart des ouvriers doivent couvrir de longues distances à pied jusqu'au lieu de leur travail ou tomber sous le joug des coûts du transport. Dans l'absence d'un projet, les ouvriers occupent des emplois alternatifs pendant quelques jours, ce qu'ils arrêtent de faire quand un travail à plus long terme leur est offert par un projet des travaux publics. De plus, à moins que l'échelle du programme des travaux publics soit très limitée, le programme met d'avantage de pression sur le taux des salaires proposés par le marché de l'emploi, ce qui dans un tel cas rendrait l'avantage du transfert net plus élevé que le salaire octroyé par le programme.

3.2. Pour permettre aux ouvriers de s'auto sélectionner dans le programme, il est préférable de garder le salaire du programme bas, un peu plus bas que le salaire courant d'un ouvrier non spécialisé sur le marché de l'emploi. Un salaire bas rendrait probablement le programme in-attractif pour ceux qui sont au dessus du seuil de la pauvreté. Un salaire bas gardera le taux de la cotisation globale bas et en même temps assurera qu'un nombre disproportionné d'ouvriers pauvres participeront au programme. Un salaire bas éviterait le rationnement du travail. Donc, un programme de salaires bas a plusieurs avantages. Cependant, un taux du salaire bas donnera comme résultat un transfert de bénéfices plus bas par participant pauvre.

3.3. Finalement, dans quelques situations, les pauvres peuvent subir les coûts des transactions qui peuvent par la suite réduire l'avantage du transfert. Par exemple, si les agences de mise en oeuvre des programmes et la structure institutionnelle sont fortement

habituées à la corruption, les pauvres qui participent au programme peuvent avoir à payer une partie de leurs salaires aux organisateurs qui peuvent plus tard réduire l'avantage du transfert du programme. Les arrangements particuliers de la mise en œuvre, la structure institutionnelle, et l'efficacité totale de l'administration du projet influencent les avantages revenant aux participants.

3.4. La totalité des gains transférés à tous les participants peut être plus importante si la durée de l'emploi est plus longue et si la part des salaires dans le coût global du programme est plus grande. Ces deux derniers paramètres – la part des salaires et la durée de l'emploi – varient selon la nature du projet sélectionné pour exécution. Comme mentionné dans les parties qui vont suivre, il y a beaucoup de variations d'un pays à un autre aussi bien dans la part des salaires que dans la durée de l'emploi.

3.5. Les gains potentiels provenant d'un programme de travaux publics dépendent aussi de la source de financement. Si un programme des travaux publics est entièrement financé par des aides, les transferts de bénéfices aux ouvriers sont une addition nette à tous les autres bénéfices découlant de programmes financés par des revenus provenant de l'impôt général. Cependant, si le programme est financé par les revenus de l'impôt général, il serait important de jeter un coup d'œil sur la situation inverse, i.e. qu'auraient été les avantages tirés par les participants de façons alternatives de dépenser le même montant de ressources budgétaires ? Il est également utile de savoir si un programme de travaux publics a été développé aux dépens d'autres activités rapportant de l'argent aux pauvres participants qui sont au chômage (exemple : l'éducation ou les services hospitaliers). Il est souvent impossible d'évaluer ce contrefait empiriquement, mais il est également important de garder présentes à l'esprit les questions qui surgissent des sources de financement d'un programme des travaux publics pour une compréhension des véritables avantages du programme.

3.6. L'avantage de la stabilisation du programme reflète la fonction «assurance» du programme. Il dépend du timing du programme. Dans les sociétés où l'agriculture est prédominante, les revenus des ménages augmentent ou baissent suivant les activités saisonnières. Les ménages pauvres souffrent souvent de déficits imprévus en produits alimentaires pendant les saisons maigres, et pendant les saisons ou les années de sécheresse. Un programme de travaux publics ciblé dans le temps et l'espace et visant les régions affectées par la mousson ou les baisses saisonnières d'activités économiques peut vouloir dire régularité importante de la consommation et réduction de risques pour les participants pauvres. La stabilisation du revenu peut prévenir la détresse aiguë et aider des ménages pauvres à éviter des ajustements onéreux tel que la vente catastrophique de leurs biens pendant les années ou les saisons de récolte maigre. En d'autres termes, les avantages risqués d'un programme des travaux publics peut être aussi important que l'avantage du transfert aux pauvres ménages qui manquent d'avenants ou qui n'ont pas les moyens de s'assurer. Cependant, il n'est pas toujours possible de mettre en œuvre le programme quand les pauvres ont des chances de souffrir des déficits en produits alimentaires. Par exemple, pendant les périodes de pluies diluviennes quand toutes les activités économiques s'arrêtent, la logistique ne permet pas la mise en œuvre d'un programme de travaux publics surtout dans les villages de l'arrière-pays et donc le programme de travaux publics ne peut pas être l'instrument approprié pour protéger les pauvres pendant la « saison de la faim ».

4. Les caractéristiques du projet : témoignages à travers les pays

4.1. Dans cette partie, les caractéristiques d'un programme de travaux publics sont étudiés, sous trois critères généraux: (a) comment auto-cibler les pauvres du programme, et comment maximiser les avantages revenant aux participants ? (b) comment améliorer la rentabilité du programme ?, et (c) comment mettre en oeuvre le programme ? Les deux premières sous sections couvrent seulement les programmes au niveau national, alors que dans la troisième sous section nous incluons les programmes non seulement nationaux mais aussi les programmes de travaux publics à petite échelle mis en oeuvre sous la rubrique : *Fonds d'Investissements Sociaux*.*

* la raison principale est que les caractéristiques détaillées du projet et les aspects de la rentabilité des programmes de travaux publics mis en oeuvre sous la rubrique de Fonds d'Investissement Sociaux ne sont pas à notre disposition.

A. Caractéristiques du projet qui consolident les avantages tirés par les pauvres du programme.

4.2. *Le niveau du taux de salaire.* Le taux de salaire est un élément clé dans la détermination du degré d'auto sélection des pauvres dans le programme et de ses résultats. Afin de promouvoir l'auto sélection, le mieux à faire pour un programme de travaux publics est d'offrir un salaire légèrement au-dessus du salaire proposé par le marché de l'emploi, comme par exemple, maintenir le niveau du salaire assez bas pour attirer seulement les pauvres vers les sites de travail. L'expérience (tableau 1) qui consiste à fixer un salaire en dessous du salaire du marché de l'emploi varie d'un pays à un autre. Certains gouvernements étaient incapables de fixer un salaire en dessous du SMIG qui peut s'avérer supérieur au salaire dans le secteur informel et dans le secteur agricole où d'autres ouvriers des plus pauvres sont engagés. Si le SMIG est fixé à un niveau supérieur à celui du marché et est strictement appliqué, la possibilité pour un programme de travaux publics de fixer un salaire à un niveau plus bas que le SMIG est quelque peu limitée bien que des pays comme l'Argentine ont adopté des méthodes innovatrices pour venir à bout de ce problème.

Tableau 2 :
Travaux Publics : Programme des Salaires (PS), Salaire Minimum (SMN)
Salaire de Marché (SM) dans les pays sélectionnés.

Pays / Programme	PS par rapport au SMN et / ou SM
1. Bangladesh :	
Argent contre travail, 1991-92	PS < SM
2. <u>India</u> :	
a) Argent contre travail, JRY, 1991-92	PS = SMN > SM
b) MEGS : jusqu'à 1988	PS = SMN < SM
c) Après 1988	PS = SMN > SM
3. <u>Pakistan</u> :	
IGPRA *III, 1992	PS < SM
4. <u>Philippines</u> :	PS > SM
Argent contre travail, 1990	PS** > SM
Nourriture contre travail, 1987	
5. <u>Botswana</u> :	
Argent contre travail	PS < SMN, mais > SM
6. <u>Kenya</u> :	
Argent contre travail, 1993-93	PS = SMN > SM
7. <u>Chili</u> :	
Argent contre travail, 1987	PS < SMN = SM
8. <u>Argentine</u> :	
a) 1997-2000	PS = SMN < SM
b) 2000	PS < SMN < SM
9. <u>Coré</u> :	
1998	PS = SMN < SM
10. <u>Thaïlande</u> :	
1998	PS = SMN < SM
11. <u>Indonésie</u> :	
(Programme réformé, 1999)	PS < SM

Source: Subbaroa (1997; 1999), Ravallion (2000)

4.3. Comme on peut le constater dans le tableau 1, il y a beaucoup de variations d'un pays à un autre, dans les taux de salaires et dans le SMIG. Au Chili, le taux du salaire du programme a été maintenu à approximativement 70 pour cent du SMIG, facilitant ainsi l'auto ciblage des pauvres. Presque un quart des participants étaient des femmes. Au Kenya, le salaire du programme était égal au SMIG qui était lui-même beaucoup plus élevé que le salaire dominant sur le marché de l'emploi. Aux Philippines aussi, le salaire du projet était de 25 pour cent plus élevé que le salaire agricole. Le cas des Philippines est intéressant. Aux Philippines, le programme «*Cash Wage*» était égal au SMIG. Cependant, en plus des salaires «*cash*», un salaire supplémentaire en produits alimentaires était servi à tous les participants de telle sorte que le salaire global (argent + produits alimentaires) était bien plus élevé que le salaire d'un ouvrier non qualifié. Il n'est donc pas étonnant de voir beaucoup d'ouvriers non pauvres attirés par ce programme. (Subbarao, K., A. Ahmed, et T. Teklu, 1995).

4.3. L'efficacité recherchée et atteinte par le barème des taux de salaires dans les travaux publics qui sont en dessous du SMIG dépend du taux réel du SMIG sur le marché de l'emploi. Ceci est illustré par l'expérience de l'*Employment Guarantee Scheme* EGS (MGES) dans l'état indien de Maharashtra. Dans ce programme, un emploi est garanti au SMIG à chaque participant(e) dans un rayon de 5 kilomètres de chez lui / elle. Le programme a connu un succès énorme en attirant beaucoup de pauvres, surtout des femmes, vers les sites de travail. Dès 1973, le salaire du programme était égal au SMIG ce qui permettait une auto sélection des pauvres. En 1988, le salaire minimum a été doublé; le salaire du programme devait être doublé en conséquence. La conséquence a été une baisse considérable de l'emploi (jours / personnes) (Subbarao 1993,1997; voir aussi la figure 1). Les recherches faites par Datt et Ravallion (1994) ont confirmé que la révision montante du taux du salaire en 1988 a contribué au rationnement du travail, et érodé la «*garantie*» de l'emploi qu'on attendait du programme. L'augmentation du salaire en 1988, Gaiha (2000) a aussi noté que l'efficacité visée n'avait pas été atteinte : les plus nantis relativement ont adhéré au programme, alors que quelques participants pauvres se sont trouvés hors du programme. En Tanzanie et au Botswana, parce que le salaire du programme a été maintenu à un niveau plus élevé que le salaire du marché de l'emploi pour les ouvriers non spécialisés, il a fallu rationner les emplois pendant les périodes de sécheresse en particulier quand les besoins des pauvres à participer aux programmes de travaux publics étaient à leur summum (Teklu, 1994). Au Burkina Faso, Sénégal et au Sri Lanka, le salaire du programme était inférieur au salaire du marché pour les ouvriers non qualifiés.

Figure 1 :

La présence des ouvriers au MGES



Source : Subbarao (1993)

4.5. Un exemple récent est l'Argentine. En réponse à de hauts niveaux de chômage, le gouvernement a commencé un programme de travaux publics appelé programme «Trabajar » en 1996 pour fournir des avantages d'emplois temporaires aux participants pauvres. Le principal mécanisme de ciblage adopté était le taux du salaire bas, auquel on a ajouté un processus de sélection de sous-projets qui mettaient l'accent sur le ciblage géographique des régions pour accueillir les projets. Plus de 400,000 personnes ont participé à ce programme dans 16,000 projets dont beaucoup ont été placés dans les communautés pauvres. La question de fixer et de maintenir un salaire bas a été rencontrée en Argentine récemment (2000). Pour encourager l'auto sélection, le taux du salaire a été baissé de 200 pesos par mois à 160 pesos par mois ce qui est en dessous du SMIG. Il n'y avait aucun obstacle légal, du moment que la relation de travail entre « l'ouvrier » et « l'agence de mise en œuvre du projet » était inhabituelle. Par exemple, le paiement de l'ouvrier n'est pas appelé «salaire » - il est appelé «subsistance ou assistance (aide) économique ». De plus, un salaire abaissé n'a pas manqué d'attirer quelques ouvriers spécialisés et semi-habiles dont ont avait besoin pour l'exécution des projets en Argentine; la question a été résolue en embauchant des ouvriers spécialisés comme «contremaîtres » dans chaque projet avec un taux de salaire un peu plus élevé. L'Argentine représente un cas où aussi bien un taux du salaire un peu plus bas a permis l'auto sélection des pauvres dans le programme que le ciblage géographique ont facilité considérablement les avantages aux ménages pauvres au point où les projets sélectionnés ont été localisés dans les régions pauvres.

4.6. L'expérience récente de l'Afrique du Sud vaut aussi la peine d'être étudiée. La réalité de 101 projets est montrée dans le tableau 1. Il montre que seulement 36 pour cent des projets de travaux publics ont réussi à offrir un salaire inférieur au salaire du marché de l'emploi pour les ouvriers non qualifiés. Quelques projets dans certaines régions ont eu plus de succès que d'autres en fixant un salaire bas. Par exemple, les projets de végétation et de verdure pourraient offrir un salaire inférieur à celui du marché, ce qui n'est pas le cas dans les projets de bâtiments. Les raisons ne sont pas complètement claires : probablement qu'il y a plus de salaires négociables dans l'industrie de la construction, ou peut-être que les projets de la construction attireraient de la main d'œuvre si on lui offrait un salaire élevé. Les recherches menées par Michelle et Adato. l'al. (1999) montrent que le procédé de fixation de salaires en Afrique du Sud est extrêmement complexe et varié suivant le district et la nature du projet. En général, on a senti que le partage de l'information avec la communauté sur les objectifs plus généraux de projets de travaux publics a aidé les ouvriers à comprendre pourquoi les salaires offerts étaient bas.

Tableau 3 :

Proportion des Projets de travaux Publics qui Fixent des taux de Salaires Inférieurs aux Salaires du Marché de l'emploi dans les Districts

Programmes	Proportion des Projets de travaux Publics qui Fixent des taux de Salaires Inférieurs aux Salaires du Marché de l'emploi dans les Districts	Nombre de projets
Tous les projets	0,356	101
Nettoyage et verdure	0,800	10
Comm-based PWP	0,389	18
Comm-based PWP-/CEP	0,091	22
FWCP – recherche de l'eau	0,357	14
PILOT – Nat Dept PW	0,000	2
Transport – RDP	0,167	6
WCEDF – NEF	0,448	29

Source: M. Adoto et al. (1999)

4.7. La Corée a utilisé les programmes de travaux publics en deux occasions, la première est antérieure à la période du boom économique, la deuxième à la suite de la crise financière de 1997. Dans les années 70, le programme a offert de l'emploi temporaire au salaire courant du marché de l'emploi pour les ouvriers non qualifiés, et le programme a exécuté plusieurs projets d'infrastructure, surtout la construction de routes. Comme l'économie est entrée dans une période de boom économique à la fin des années 70 et au début des années 80, les niveaux de salaires du marché du travail ont connu une augmentation. En conséquence, le programme a commencé à attirer seulement les ouvriers les plus âgés et les moins actifs. La productivité du programme en a souffert en conséquence. Son utilité à créer de nouveaux biens utiles a également diminué. On abandonna alors le programme.

4.8. La réintroduction d'un programme de travaux publics à bas salaires en Corée a été également approprié à la suite du début des crises financières pour amortir en partie l'impact de l'augmentation importante du chômage et de la pauvreté. La Corée a pris toutes les dispositions pour que le programme soit réussi. Les salaires du programme furent fixés à un niveau légèrement plus bas que le salaire courant sur le marché de l'emploi pour les ouvriers non qualifiés. Pendant la crise, le taux des salaires sur le marché de l'emploi a chuté. Le Gouvernement a pris des mesures pour fixer à la baisse les salaires des travaux publics du moment que le marché de l'emploi a baissé. Pourquoi la Corée a-t-elle pu agir ainsi?

4.9. Le SMIG en Corée, fixé au début des années 80, n'a jamais été changé, ni révisé à la hausse. Après le boom économique, les salaires sur le marché de l'emploi en Corée ont augmenté de façon spectaculaire et étaient beaucoup plus élevés que le salaire minimum légal. En fait, peu d'ouvriers se sont vraiment préoccupés du niveau du salaire minimum qui est resté très bas. Avec le début de la crise, les salaires sur le marché du travail pour toutes les catégories d'ouvriers ont baissé; néanmoins le salaire des ouvriers non qualifiés sur le marché de l'emploi pendant la période de la crise était encore légèrement plus élevé que le salaire minimum. En tant que tel, le gouvernement n'a trouvé aucune difficulté à ajuster le salaire du programme des travaux publics du moment que les salaires sur le marché de l'emploi ont baissé, du moment que le salaire du programme était encore légèrement au-dessus du salaire minimum légal. (Subbarao 1999).

4.10. L'expérience de la Thaïlande a été différente de celle de la Corée. Pendant la période du boom économique, la Thaïlande avait de façon continue consenti des augmentations du SMIG pour attirer les ouvriers venant du Nord et souffrant de dépression à Bangkok pour travailler dans l'industrie de la construction. Quand la crise s'est installée à la fin de 1997, un ajustement à la baisse du salaire sur le marché de l'emploi était une mesure à prendre à cause du salaire minimum courant qui était élevé. Pour la même raison, le salaire du programme des travaux publics a été aussi fixé à un salaire minimum relativement élevé. L'efficacité recherchée par le programme et son impact sur la pauvreté ne sont pas connus.

4.11. La vue d'ensemble pré-citée des expériences de différents pays a permis à plusieurs autres de contourner le problème. À des périodes différentes, plusieurs pays, y compris l'Inde, l'Argentine, le Chili, la Corée, et l'Afrique du Sud ont réussi à mettre le salaire du programme à un niveau qui encourage l'auto sélection permettant ainsi aux pauvres de tirer profit de façon disproportionnée, et en même temps à embaucher des ouvriers spécialisés qui répondent à leurs besoins à un salaire légèrement plus élevé. Bien que beaucoup de facteurs dépendent des conditions de chaque pays, il y avait quand même de la place pour les solutions innovatrices. En général, la probabilité de fixer le salaire du programme au niveau adéquat dépend des réponses des communautés où les projets sont localisés, et de la politique économique au niveau national. Cela est encore illustré par l'expérience menée en Argentine : le programme a incorporé la capacité de localités différentes à fixer un taux de salaire inférieur au salaire du programme national, si elles souhaitent le faire. Plusieurs provinces en Argentine ont utilisé cette capacité pour donner une image plus nette de leurs propres conditions de travail pour encourager les pauvres à participer au programme. La flexibilité améliore les chances de mettre en place un taux de salaire approprié.

4.12. Dans quelques pays, cependant, l'économie politique au niveau national peut être une contrainte obligatoire pour mettre un salaire à un taux assez bas pour l'auto sélection. Souvent l'histoire des pays tels que les pays d'Europe de l'est et d'Asie Centrale (droits des ouvriers, syndicalisme fort, et l'attitude généralement hostile envers un ajustement à la baisse des salaires même quand les économies sont en crise) rend très difficile de fixer des salaires bas pour les programmes de travaux publics. D'un autre côté, dans quelques économies où le processus de la décentralisation avance rapidement, un barème de salaires (bas) pourrait être facilité si les communautés sont bien informées et les décisions sont prises par les communautés elles-mêmes de sorte que les ouvriers (qui vivent dans ces communautés) se rendent compte des avantages d'un salaire bas (et Adato, l'al., 1999). Dans tous les cas de

figure, le barème des salaires doit être transparent si l'on veut que les ouvriers, les investisseurs du programme et les agences de sa mise en œuvre l'acceptent.

4.13. Une question surgit souvent dans la conception des programmes de travaux publics, jusqu'à quel niveau devrait-on abaisser un salaire? En réalité, il n'y a pas « d'optimum » théorique bien qu'en pratique tout niveau de salaire légèrement inférieur au salaire courant sur le marché de l'emploi pour la main d'œuvre non qualifiée, peut-être approprié. Il est important de garder présent à l'esprit que le salaire du programme ne devrait pas baisser à un niveau tel qu'il rend le travail détestable afin d'empêcher les ouvriers pauvres mais « fiers » d'avoir faim, plutôt que de participer au programme.

4.14. **Le mode de paiement des salaires** : les salaires pourraient être payés en liquide ou en nature, et le taux du salaire pourrait être fixé sur une base journalière ou sur la base du rendement. Idéalement, la meilleure forme de paiement est le paiement en liquide du moment qu'il donne la liberté aux participants de dépenser leurs salaires maigres de la manière la plus optimale. Cependant, le paiement des salaires en nature est souvent facilité par la disponibilité d'aide en produits alimentaires. Dans les premiers programmes de travaux publics en Inde et au Bangladesh, le paiement se faisait en nature, habituellement des produits alimentaires de base rendus disponibles par les programmes d'aide. Le paiement des salaires en produits alimentaires de base continue à être pratiqué dans certains pays surtout en Afrique Subsaharienne. Le problème engendré par les salaires en produits alimentaires de base est évident : le transport de la nourriture revient cher (coûts de manutention), et exige un contrôle général considérable. Les avantages en terme « d'auto ciblage » ou de meilleur ciblage mêlés les uns aux autres. Au Lesotho et en Zambie, le paiement de 50% des salaires en nature (nourriture) a attiré plus de femmes que d'hommes à rejoindre les sites de travail (Subbarao et al. 1997). En tenant compte du rôle que jouent les femmes dans la sécurité de la nourriture de leurs familles, ceci représente des avantages indirects en Afrique. D'un autre côté, aussi bien les hommes que les femmes exigeaient d'être payés en liquide.

4.15. Les paiements à la tâche attirent surtout les femmes. (Dev 1994; Subbarao et al. 1997). Dans les systèmes à taux horaires, les enfants qui préfèrent avoir plus de temps pour exécuter des tâches plus difficiles, sont souvent exclus ou se sentent obligés à s'exclure eux-mêmes. Le salaire relié au rendement peut aussi avoir l'avantage de faire partager le travail par les membres d'une même famille nombreuse et pauvre. Les méthodes de paiement à la tâche offrent aux femmes l'occasion de remplir des tâches diverses qui leur sont souvent demandées dans les pays pauvres. En théorie, le système de paiement à la tâche récompense et encourage une productivité plus importante. Dans quelques pays Africains, les femmes préfèrent le paiement à la tâche parce ce dernier leur permettrait de concilier les tâches ménagères avec le travail rémunérateur.

4.16. L'expérience montre que les paiements à la tâche peuvent aussi avoir des inconvénients. En Afrique du Sud, les ouvriers se perdaient dans les détails de leurs chèques de paiement et pensaient que leurs paies étaient inférieures à leurs attentes (Adato et al. 1999). Le problème majeur était dans le calcul du salaire. Les ouvriers faisaient beaucoup de travail préparatoire qui n'a pas été pris en considération. En Afrique du Sud, des sondages ont montré qu'il y a beaucoup de confusion sur la signification de paiement à la tâche. En résumé, les difficultés administratives peuvent être considérables dans un système de paiement à la tâche.

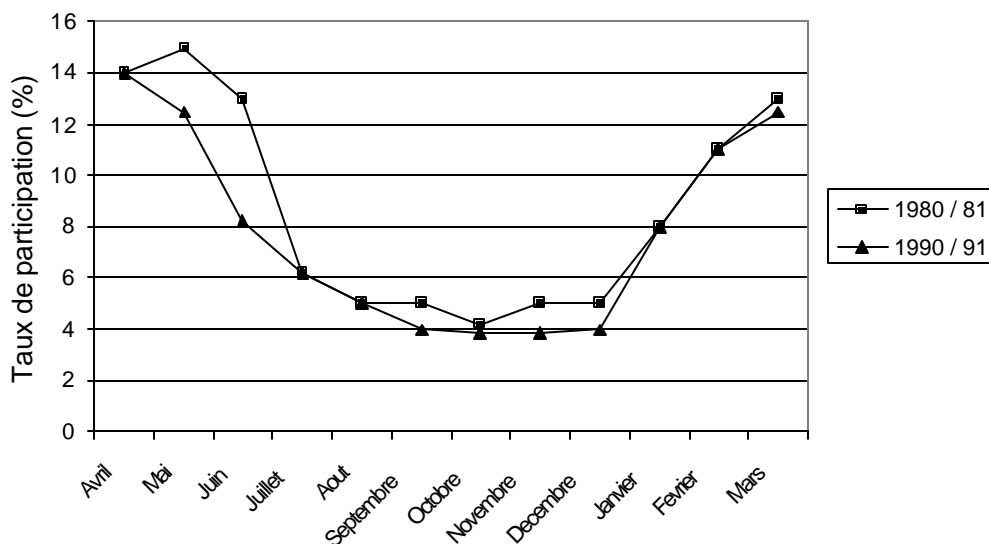
4. 17. La discussion ci-haut montre le besoin d'adapter le mode de paiement aux situations et aux demandes locales, et aussi de laisser place à une certaine flexibilité temporelle. Les organisations locales des pauvres peuvent aider à comprendre les besoins perçus des pauvres, et ainsi aider à déterminer le système de paiement qui maximise la participation des pauvres en général et celle des femmes en particulier.

4.18. *Durée et Timing de l'Activité dans les Travaux Publics.* Combien de personnes / jours d'emploi par ménage est-ce qu'un programme de travaux publics devrait fournir? Cela dépend de (a) la durée et la fréquence des risques climatiques (ou systémiques) que les pauvres rencontrent dans une région donnée, (b) le degré de risques non couverts par l'assuré, et (c) le degré de pauvreté. L'expérience de certains pays montre que les programmes de travaux publics ont un rôle beaucoup plus grand à jouer dans les régions / pays soumis à la mousson périodique. Du moment que le programme peut-être géographiquement ciblé, les pauvres vivant dans une région spécifique soumise aux conditions de la sécheresse pourraient bénéficier du programme. Les pauvres trouvent qu'il est difficile de s'assurer contre les risques aussi bien naturels que idiosyncrasiques. Par exemple, dans très peu de pays, les fermiers pauvres et les agriculteurs non propriétaires s'assurent contre la mousson et contre d'autres risques naturels, de sorte que le degré de «risque non assuré» a tendance à être très élevé pour la plupart des ménages pauvres. Dans les pays et les régions où le degré de risque non assuré et de pauvreté est élevé, les pauvres comptent beaucoup sur les programmes de travaux publics au point qu'il fait bénéficier les ménages pauvres de l'avantage de la réduction du risque.

4.19. Une statistique sur l'emploi créé par personne par année par le programme de travaux publics est difficile à trouver. La plupart des données disponibles fournissent le nombre total de jours / personnes d'emplois créés; à partir de cette information il est impossible d'avoir des statistiques sur l'emploi par personne ou par ménage, ni d'avoir des preuves (basées sur des données concernant les ménages) sur le degré de dépendance de la consommation des pauvres ou des ménages du programme de travaux publics. Le cas examiné ci-bas n'est valable que pour deux pays, l'Inde et l'Argentine.

4.20. Dans le programme national Indien (JRY) de *Jawahar Rojgar Yojna*, un emploi total de plus de 800 millions de jours / personnes est créé annuellement. L'emploi créé par personne par année varie selon les pays et oscille entre de 15 et 30 jours. L'avantage du transfert « par an » peut ne pas être aussi important qu'en Argentine (voir plus bas). Cependant, le programme a fonctionné d'une façon intensive pendant les saisons agricoles creuses: annuellement 55 millions de personnes ont trouvé de l'emploi dans ce programme pendant la saison morte. En d'autres termes, le JRY a conféré des avantages considérables (consommation – facilitation), même s'il n'avait pas engendré des avantages de transferts adéquats. Dans le «*Maharashtra Employment Guarantee Scheme*» (MEGS), l'avantage du transfert a été substantiellement plus marqué (à approximativement 100 jours / personnes par année) que sous le programme national (JRY). L'avantage du transfert a pu décliner suivant l'augmentation du salaire en 1988, du moment que moins de jours / personnes d'emploi a été engendré. Cependant, Walker et Ryan (1990) montrent que les avantages de la stabilisation du risque engendrés par le projet sont restés importants et ont continué à l'être même après 1988 parce que le projet a continué à fonctionner dans les saisons agricoles creuses (Subbarao, 1997) (voir figure 2) qui montre le pourcentage de distribution de l'emploi du MEGS en 1980-81 (avant l'augmentation des salaires) et en 1990-91 (après l'augmentation).

Figure 2
Les Emplois Saisonniers du MEGS



Source : Subbarao (1993 & 1997)

4.21. Dans le programme «Trabajar » en Argentine, le revenu provenant de la participation au programme est évalué à approximativement 60 pour cent du revenu du ménage. En moyenne, les ouvriers en Argentine contrairement à ceux de l'Inde, ont pris part au projet pendant près de 5 mois. Une fois un projet achevé, 1/3 des ouvriers peuvent trouver un nouvel emploi dans le programme «Trabajar » dans un autre projet. Les données pour 1997-98 montrent que approximativement 400,000 ouvriers ont trouvé des emplois temporaires dans le programme, où chaque ouvrier recevait un avantage de transfert d'approximativement \$1300 en moyenne par année. Le nombre de bénéficiaires a représenté environ un cinquième de la population ciblée parmi les chômeurs pauvres.

4.22. Les expériences du Kenya et de la Tanzanie (Teklu 1994a) montrent que pas non seulement le taux de salaire du programme était plus élevé que le salaire du marché courant de l'emploi pour les ouvriers non qualifiés, mais aussi que le timing du programme des travaux publics synchronisé avec la haute saison agricole diminuaient les avantages de transfert et de stabilisation par rapport aux pauvres. Au Bangladesh aussi, le timing du programme a coïncidé avec la saison agricole.

4.23. En résumé, l'avantage du transfert est important pour les pauvres surtout si le niveau du chômage saisonnier est élevé. Pour quelques franges très pauvres, les avantages de la stabilisation (réduction du risque) peuvent être aussi importants que les avantages du transfert. Un timing soigné du programme peut augmenter de tels avantages.

4.24. **Intensité du Travail dans les Programmes de Travaux Publics.** Un facteur important de la rentabilité du programme est la part des salaires dans le coût global. Beaucoup de facteurs déterminent la part du travail dans le coût global incluant la nature du bien créé, et la

disponibilité des méthodes de production basée sur le travail et qui sont techniquement et économiquement réalisables. Dans la plupart des projets de construction de routes, la part du travail a oscillé entre 40 et 50 pour cent du coût global, alors que dans les projets de maintenance des routes, ou des égouts ainsi que dans les projets de conservation du sol ou de reboisement, l'intensité du travail a oscillé entre 70 et 80 pour cent. Dans le programme MEGS, les salaires ont représenté 60 à 70 pour cent du coût global. Des proportions semblables ont été atteintes dans le programme de « travail contre nourriture » au Bangladesh.

4.25. Dans le programme « Trabajar » en Argentine, selon le type de projet, la part du coût du travail a varié dans une proportion de 30 à 70 pour cent. La part moyenne des coûts du travail pour le programme dans son ensemble était de 40 à 50 pour cent des coûts globaux du projet. En Corée aussi, l'intensité du travail a avoisiné les 70 pour cent.

4.26. La réalisation d'un travail intense n'est pas aisée en pratique, même quand les méthodes courantes de production basée sur le travail sont disponibles. Les études de cas de 101 projets sud africains ont montré que la plupart des ingénieurs dans le domaine de la construction étaient opposés à l'adoption de méthodes basées sur le travail, en grande partie dû au manque de pratique de ces méthodes, et aux dépenses supplémentaires de contrôle liées à l'augmentation du nombre d'équipes de travail (Adato et al. 1999). Là où le travail a été confié à des entrepreneurs privés, le résultat de l'intensité du travail a été imprévisible. Un témoignage provenant du Ghana montre que cette disponibilité est importante pour l'adoption de méthodes basées sur le travail. Là où le programme a été financé par des donateurs et les paiements ont été rapides et garantis, les entrepreneurs ont eu recours aux méthodes basées sur le travail. Là où le programme a été financé par des fonds gouvernementaux qui sont incertains et arrivent souvent avec beaucoup de retard, les entrepreneurs n'ont pas été pour ces méthodes de peur de voir les ouvriers se mettre en grève pour retard de paiement de salaire (Subbarao et al. 1997). Les motivations n'étaient pas du tout les mêmes en Argentine. Si les entrepreneurs privés sont responsables et doivent satisfaire les clauses du contrat, ils y a très peu de chances de les voir opter pour des méthodes intensives de travail. Dans le cas de l'Argentine, le gouvernement fédéral a payé seulement le coût du salaire – les ouvriers étaient généralement payés à temps et les paiements n'étaient sujets à aucun problème grave. La solution était surtout dans la disponibilité des fonds. Donc les municipalités, en particulier les moins nanties d'entre elles, étaient motivées pour se lancer dans les projets de travail à cause de la difficulté d'obtenir des rentrées d'argent en dehors des salaires. Le problème pour la gestion du projet était d'avoir du travail pour entreprendre des projets valables pour les communautés.

4.27. Le développement et la dissémination de projets de travail intensif, associés aux paiements rapides, peuvent encourager les agences de mise en œuvre des projets à adopter des méthodes basées sur le travail. Là où les travaux sont confiés aux entrepreneurs privés, les systèmes d'encouragement à l'innovation doivent se développer pour lancer les méthodes intensives de travail.

4.28. L'étude des caractéristiques du projet rencontrée plus haut montre que quelques pays ont réussi à incorporer autant de caractéristiques « idéales » de projets de travaux publics que possible. (voir cadre 1). Un grand pas peut être fait si les pays qui projettent d'introduire un programme de travaux publics sont informés de ces caractéristiques idéales avant de lancer des programmes de travaux publics.

Cadre 1: Quelles sont les caractéristiques clés d'un bon programme de travaux publics?

Pour tirer le maximum d'un projet de travaux public en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté tout en faisant face au problème du risque, il est recommandé:

- De fixer taux du salaire à un niveau qui n'est pas plus haut que le salaire courant du marché de l'emploi pour les ouvriers non qualifiés dans le cadre du projet.
- D'éviter les restrictions sur l'éligibilité; le fait que quelqu'un veuille travailler à ce taux du salaire devrait être la seule exigence d'éligibilité.
- D'étudier la possibilité d'exiger le rationnement (parce que la demande de travail dépasse le budget disponible pour payer les ouvriers aux taux fixés) si le programme devait cibler les régions pauvres, tel qu'indiqué par une «carte géographique de la pauvreté» digne de foi. Cependant, la flexibilité devrait être permise dans les futures allocations de budgets à travers les régions, pour refléter les différences dans la demande.
- D'intensifier le travail (la part tenue par le coût des salaires dans le coût global) devrait être aussi élevée que possible. Le niveau d'intensité du travail dépendra de l'importance relative attachée aux revenus immédiats contre (revenu et autre) les gains revenant aux pauvres des biens créés. Cela variera d'un cadre à un autre.
- De cibler les régions pauvres dans les projets, et essayer d'assurer que les biens créés sont de valeur maximale par rapport aux pauvres dans ces régions. Dans toutes les exceptions - dans lesquelles les biens rapportent beaucoup aux non pauvres - on devrait exiger un co-financement de la plupart des bénéficiaires, et cet argent devrait être reversé dans le budget public.
- De synchroniser les programmes avec le timing de saisons agricoles maigres.
- D'encourager la participation féminine, la forme appropriée de salaires est importante. Par exemple, les femmes peuvent tirer profit du travail à la pièce et des salaires à la tâche. Quelquefois, le salaire en nourriture a attiré plus de femmes vers les sites de travail. De plus, les soins infantiles et les services pré-scolaires rendus peuvent améliorer le taux de participation des femmes.
- De garder les coûts de transaction aux pauvres à un niveau bas. Un important moyen d'accomplir cela est de créer les sites de projet près des villages. Il est aussi nécessaire d'assurer une médiation appropriée de ONGs pour protéger les droits des pauvres contre les directeurs des programmes.
- D'inclure dans le programme un module sur l'entretien des atouts créés.

Source: Ravallion (1999, 2000) et Subbarao (1997).

B. Rentabilité

4.29. Quatre variables déterminent la rentabilité des programmes de travaux publics. Se sont : l'intensité du travail (i.e., la proportion du coût global des salaires revenant aux ouvriers pauvres), le ciblage de la performance, les salaires nets (i.e., salaires bruts desquels sont défalqués toutes les participations de l'ouvrier), et les avantages indirects qui proviennent des biens créés. Dans quelques pays, les gouvernements exigent un co-financement de la part des communautés non pauvres pour mettre en œuvre des sous-projets dont profitent les localités voisines. Dans de tels exemples, la force du budget, i.e., la part de dépenses du gouvernement dont profitent les pauvres, peuvent être un déterminant supplémentaire de la rentabilité du programme. Ravallion a conçu (1999) ces cinq variables comme suit:

- (a) *La force du budget.* Le gouvernement peut exiger un co-financement de la part des voisinages non-pauvres pour les sous-projets dont ils tireront profit. Supposons que les dépenses du gouvernement (central et local) soient désignés par G . Et supposons que ces dépenses soient élevés dans un budget global $G + C$, y compris le co-financement (C).
- (b) *L'intensité du travail.* Il se peut que quelques participants ne soient pas pauvres, donc considérons que la part de tous les salaires dans le coût opérationnel global soit $(W + l) / (G + C)$ où W est le salaire perçu par les pauvres et où L désigne la fuite d'argent vers les non pauvres
- (c) *Gains ciblées.* C'est la proportion des salaires payés aux ouvriers pauvres, $W / (W + L)$.
- (d) *Les salaires nets.* C'est la part du salaire brut perçu par les pauvres après avoir défalqué toutes les participations, y compris les revenus auxquels ils ont renoncé et provenant d'un autre emploi. Le salaire net est NW / W où NW représente des salaires nets des revenus auxquels ils ont renoncé ou les autres coûts de participation.
- (e) *L'avantage indirect.* Considérons que IB désigne les avantages indirects servis aux pauvres, comme dans le cas où les biens créés sont des marchandises publiques locales dans des voisinages pauvres.

4.30. Les simulations de Ravallion (Tableau 3) montrent que le coût du transfert de \$1 de revenu aux pauvres pour un pays au revenu moyen typique (avec un taux de pauvreté de 20%) et celui d'un pays à bas-salaires typiques (avec un taux de pauvreté de 50%). Si seulement les avantages courants sont pris en considération, le coût du transfert de \$1 de revenu aux pauvres est de \$5.00 pour des pays aux revenus moyens et de \$3.60 pour les pays aux revenus bas. Mais si les gains futurs des biens créés sont aussi pris en considération et sont inclus dans les avantages, le coût du transfert de \$1 de gain aux pauvres descend à \$2.50 pour les pays à bas et moyens revenus. Néanmoins, à première vue, il apparaît qu'un programme de travaux publics n'est pas un moyen bon marché de transférer les revenus ce qui fait profiter les pauvres de la facilitation de la consommation.

**Tableau 3 : Rentabilité des Deux Programmes de Travaux Publics
Dans les Cas les Plus Sévères**

	<i>Pays à revenu moyen (taux de pauvreté = 20%)</i>	<i>Pays à revenu bas (taux de pauvreté = 50%)</i>
Force de budget: $(G+C) / G$	1,0	1,0
Intensité du travail: $(W + L) / (G+C)$	0,33	0,5
Ciblage: $W / (W + L)$	1,0	0,75
Salaires nets: NWJW	0,66	0,75
Avantages revenant aux pauvres: IB / SB	0,2	0,25
Proportion avantage / coût: $SBI (G + C)$	1,0	0,5
Avantages courants aux pauvres pour 1\$ de dépense : B / G	0,40	0,41
Coût de 1\$ de gains pour les pauvres	\$2,50	\$2,50
Gains courants par \$ dépensé dans le programme : CB/G	0,20	0,28
Coût de \$1 en plus de gain courant	\$5,00	\$3,60

La source: Ravalion (1999)

4.31. Il est important de se rappeler quelques unes des limitations des calculs de la rentabilité et des simulations associées. En premier lieu, il peut nous être utile de produire des chiffres similaires pour d'autres programmes et de comparer les rapports de la rentabilité à travers programmes / pays. Quand une telle comparaison de travaux publics avec d'autres programmes de transfert est menée, une limitation importante des calculs de la rentabilité de programmes de travaux publics (voir tableau 2) deviendra évidente. Un programme de travaux publics bien conçu et auto-ciblé n'engendre pas des coûts administratifs de ciblage, les « économies » sur les coûts dans les travaux publics peuvent rendre le programme plus rentable que d'autres programmes ciblés. Deuxièmement, d'autres programmes ciblés mis en œuvre par le biais du ciblage administratif peuvent présenter des fuites considérables d'argent. Subbarao et al. (1997) évaluent la fuite aux non pauvres des programmes de nourriture ciblés pour plusieurs pays en voie de développement, et suggèrent que la proportion d'avantages du transfert aux pauvres varie entre 19 à 93 pur cent dans différents pays. Pour les programmes de subsidence en nourriture en Inde, Radhakrishna et Subbarao (1997) évaluent la part des dépenses qui atteint les pauvres à 16 à 19 pour cent. Pour les primes au logement dans différents pays, la même source évalue la part qui va aux ménages au dessous du revenu moyen entre 10 à 50 pour cent, impliquant de très hauts niveaux de fuite d'avantages aux non pauvres. Donc, les évaluations disponibles de fuite et coûts administratifs suggèrent qu'après une comparaison prudente, un pourrait conclure que d'autres programmes peuvent être beaucoup moins efficaces que les programmes des travaux publics en terme de rentabilité.

4.32. Troisièmement, du point de vue des avantages, les évaluations du tableau 2 prennent seulement en considération les avantages du transfert. Les avantages du risque réduit dû à la facilitation de la consommation sont rarement comptés dans les calculs de rentabilité. Nous avons remarqué que les avantages du risque peuvent être extrêmement importants pour les pauvres qui n'ont pas accès aux systèmes de couverture de risques ou qui ne peuvent se permettre de s'assurer contre les risques potentiels de déficits de revenu / consommation. Si l'emploi est obtenu dans des sites proches des logements des participants, les programmes de travaux publics peuvent être plus sensibles aux risques de déficits soudains dans la consommation des ménages pauvres que la plupart d'autres programmes de sécurité sociale.

4.33. Quatrièmement, les calculs de la rentabilité exposés dans le tableau 2 prennent seulement les avantages directs de transfert en ligne de compte. Les avantages indirects quant aux impacts à court et moyen termes du programme sur le taux du salaire du marché rural, sont rarement évalués. Si les programmes de travaux publics offrent un degré raisonnable de garantie de l'emploi pendant les saisons creuses, il peut y avoir une augmentation des salaires des ouvriers non spécialisés du marché de l'emploi, ce qui est le résultat de réserves destinées à payer les salaires des ouvriers participant aux programmes de travaux publics. Il existe une seule étude qui évalue ces gains indirects pour le *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (Gaiha, 2000). Avec un modèle analytique, l'étude suit l'interdépendance entre le salaire du marché agricole, celui du MEGS, et les salaires des ouvriers non agricoles. L'étude est arrivée à la conclusion que le programme a eu des avantages indirects réels: si les salaires de l'EGS augmentent de Rs.1, les salaires agricoles augmenteraient de Rs.0.17 à court terme et de Rs.0.28 à long terme.

4.34. Finalement, les avantages futurs d'un programme de travaux publics pourraient être substantiels tel que montré dans une étude récente pour le « *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* » qui a trouvé que les avantages en termes de création de biens nécessaires à l'économie rurale de Maharashtra ont été considérables (Gaiha 2000).

4.35. En résumé, les calculs de la rentabilité sont importants, mais les chiffres doivent être interprétés avec prudence. En particulier, il est important de se rappeler qu'en ce qui concerne les coûts, les économies implicites dans les coûts induits par l'auto sélection. Aussi bien les coûts directs que les coûts occasionnels doivent être comptés dans les calculs de rentabilité. En ce qui concerne les avantages, l'échec de reconnaître les avantages directs et indirects peut nous amener à sous-estimer les avantages et négliger des proportions des coûts et rendements défavorables. Donc, pendant qu'un calcul simple de la rentabilité d'un programme du travail *per se*, sans prendre en considération les facteurs précités, on peut prouver que le prix de revient du programme est élevé en comparaison avec d'autres programmes de transfert. Mais si l'on tient compte des avantages directs et indirects, le programme peut bien réussir pour être rentable.

C. Les questions de mise en oeuvre

4.36. Bien que les programmes de travaux publics basés sur le travail intensif créent de l'emploi à court terme et aident les ménages pauvres à courir moins de risques, beaucoup de problèmes de mise en oeuvre peuvent naître. La capacité institutionnelle pour concevoir et mettre en oeuvre des programmes de travaux publics est différente d'un pays à un autre. Des

pays tel que l'Inde et le Bangladesh ont réussi à mettre en place dans leurs pays respectifs des programmes de travaux publics surtout pendant les périodes d'absence de récolte. La capacité des pays à mettre en œuvre des programmes de travaux publics est quelque peu limitée dans les pays Africains. Bien que les agences internationales (WFP, OMT, agences bilatérales) aient été actives dans les programmes de travaux publics dans beaucoup de pays Africains, « le rapport sur l'efficacité et la rentabilité paraît mitigé (Von Braun, Teklu et Web, 1992) ». Les problèmes majeurs de la mise en œuvre sont : comment circulent les fonds; comment sont sélectionnés les projets, quel est le degré d'auto sélection atteint par les participants, et comment le programme est dirigé.

4.37. Le « *Jawahar Rojgar Yojana* » (JRY) et le « *Employment Assurance Scheme* » (EAS) sont parmi les programmes de travaux publics urbains et ruraux les plus connus dans le monde. Les deux programmes aident à assurer aux ménages pauvres un emploi rentable et contribuent à la création de l'infrastructure rurale et urbaine. Les deux programmes sont administrés très différemment. Le JRY est complexe administrativement. Sur les fonds globaux rendus disponibles, 75 pour cent sont assignés pour divers projets d'infrastructure rurale et le reste va aux projets sociaux de sylviculture. Cependant, tous sont attribués aux états suivant des critères basés sur la proportion de pauvres qui y sont logés. Les états à leur tour attribuent les fonds JRY aux districts en se basant sur leurs populations et sur un indice de retard. De là, les fonds de JRY vont au niveau des villages selon les critères relatifs aux populations et rien d'autre. C'est un exemple unique de décentralisation : les plans du travail et les contrats sont gérés par le panchayats du village (corps locaux élus), qui sont sujets aux directives du programme de base et au déblaiement total du programme de travail par le *District Rural Development Authority* (DRDA) – le JRY produit à peu près un milliard de jours / personnes d'emplois chaque année, un exploit qui se traduit dans la participation possible de quelques 30 à 40 pour cent des bénéficiaires potentiels (banque mondiale, 1998). Donc le programme est en grande partie conduit par les provisions, mis en œuvre par les corps locaux mais sujet à des directives centralisées et pré-établies. Par contre, l'EAS est conduit par la demande. Les autorités du district font appel directement aux administrations centrales pour demander des fonds, et les allocations sont concentrées sur la base de la taille du retard des blocs inclus dans le district. Contrairement au JRY, le « Collecteur du District » a la responsabilité totale de coordonner le travail et attribuer des fonds parmi les blocs dans un même district.

4.38. Les estimations participatives des deux programmes dans le plus grand état de l'Inde, Uttar Pradesh ont montré la mise en œuvre insuffisante du programme. Les décisions concernant ceux qui participent au programme sont prises par les fonctionnaires élus au niveau du village qui souvent excluent les membres de quelques communautés socialement déshéritées dans quelques provinces. La perception de l'objectif principal du programme de travaux publics par les pauvres était différente des objectifs annoncés. Par exemple, la plupart des participants les plus pauvres ont perçu JRY et EAS comme des projets d'infrastructure pour construire des routes, des ponts, et pas comme des programmes pour fournir de l'emploi et des revenus aux pauvres pour les protéger contre les déficits hors-saison en matière de consommation. Ces conclusions de l'évaluation participative suggèrent que, sans tenir compte des différences dans la circulation des fonds et des approches différentes des deux programmes (l'un conduit par l'approvisionnement et l'autre par la demande), les problèmes de la mise en œuvre persistent encore même dans un pays ayant une longue expérience.

4.39. L'expérience de la mise en œuvre du programme de travaux publics de «Trajabar » en Argentine a été positive. Comme en Inde, c'est un programme à grande échelle. Mais contrairement à l'Inde, plusieurs facteurs ont permis une mise en œuvre plus efficace du programme en Argentine. Donc, en Argentine, il y avait des directives très claires et transparentes du gouvernement central laissant dans un souci de décentralisation, les détails de la mise en œuvre aux autorités locales et municipales. Le personnel du projet était très engagé; les fonds ont été distribués aux municipalités suivant des critères de transparence et d'objectivité (d'après la répartition des pauvres au chômage), on insistait sur la façon de gérer et d'évaluer de sorte que les problèmes pouvaient être identifiés tôt et traités. L'évaluation du projet et les procédures de contrôle qui ont fait leurs preuves ont été adaptées des fonds sociaux et mis en œuvre avec succès. Pour donner plus de transparence, les projets sélectionnés ont été publiés, ainsi que les listes des bénéficiaires.

4.40. Dans quelques pays d'Amérique Latine et Centrale, les projets de travaux publics à petite échelle ont été mis en œuvre sous l'égide du «*Social Investment Funds*» (e.g., la Bolivie, le Honduras, le Salvador, le Pérou, le Panama, le Nicaragua). Les projets SIFs soumis par les communautés de la perspective de viabilité après une analyse rapide des coûts et avantages. Contrairement aux projets sous le JRY de l'Inde et l'EAS, les projets approuvés sont mis en œuvre par les communautés elles-mêmes bien que cédés à des entrepreneurs privés. Beaucoup de projets ont insisté sur l'infrastructure sociale telle que les écoles, les hôpitaux et leur entretien. La plupart des emplois temporaires créés durent 5 à 6 mois. En Bolivie, la plus vieille intervention du SIF, la mise en œuvre et la performance ont été réussies: 77 pour cent des participants sont venus des 40 pour cent les plus pauvres de la population. Après l'intervention, l'ouvrier moyen a amélioré son revenu de 67 pour cent (Jorgenson, Gosh et Schachter, 1992). Cependant, le ciblage régional dans les étapes initiales n'était pas en grande partie pro-pauvre parce que les régions les plus pauvres ont manqué de moyens pour demander «des projets»; mais ce manque a été corrigé quand le programme a amélioré son ciblage. L'ESF été digne d'éloge pour la mise en œuvre rapide et efficace et pour les avantages considérables offerts à l'économie. Economiquement, chaque emploi ESF crée 1.1 emploi supplémentaire, et les taux projetés de retour aux projets approuvés étaient de 22 pour cent. Après le lancement réussi d'ESF en Bolivie, plusieurs autres pays latino-américains ont introduit SIFs (le Honduras, le Salvador, le Pérou, le Panama, le Nicaragua). Le financement de l'infrastructure par des travaux publics à petite échelle a été l'un des composants principaux de SIFs dans tous les pays. Bien que la création d'emplois ne fût pas la motivation principale des SIFs, beaucoup de projets d'infrastructure ont créé des emplois temporaires de 5 à 6 mois dans quelques-unes des communautés les plus pauvres. Néanmoins, tous les programmes SIFs ont dû affronter un problème majeur de mise en œuvre. Les SIFs n'étaient pas responsables de l'exécution des projets; le choix et la mise en œuvre étaient entièrement laissés aux communautés. Du moment que les communautés très pauvres manquaient de moyens pour développer des projets, ces communautés dans la plupart des projets SIFs recevaient moins d'avantages que les communautés relativement mieux nanties. Cependant, les SIFs ont bien donné l'occasion aux communautés d'enregistrer leurs demandes et d'avoir une influence sur le choix des projets. Les projets SIFs récents ont commencé à faire face au problème du bâtiment dans les communautés pauvres.

4.41. En Afrique aussi, quelques projets de travaux publics ont été financés et parrainés par des SIFs (*Fonds d'Investissements Sociaux*). Vers 1998, il y avait quelques 19 projets de travaux publics mis en œuvre par l'intermédiaire de fonds sociaux dans 12 pays Africains y compris le Sénégal, la Guinée Bissau, Madagascar, la Mauritanie et le Ghana (Frigenti et Harth, 1998). Plus de la moitié de ces projets étaient financés par plusieurs donateurs en plus de la Banque Mondiale. Les principes étaient les mêmes qu'en Amérique latine: les propositions de projet étaient préparées par les communautés et soumises au SIF pour être financées et approuvées. En Mauritanie, par exemple, le voisinage et les réunions dans les villes déterminent les priorités dans le choix des projets. Parce que les programmes cherchent à travailler avec les petites entreprises de construction privées, le statut autonome des agences de mise en œuvre des programmes s'est avéré important pour étudier des offres rapidement et accorder des contrats d'une façon expéditive et sans intervention politique sans pour autant mettre du temps à payer les entrepreneurs. En général, la préparation d'un projet SIF était très transparente et libérée de toute procédures gênantes du gouvernement, bien qu'il y ait des différences entre les pays. Au Sénégal, le succès de l'AGETIP dans la mise en œuvre de programmes de travaux publics était dû en grande partie à son isolement de la politique du clientelisme (Marc al de l'et 1995). Par contraste, les projets de travaux publics du Ghana ont été intégrés aux programmes des ministères du gouvernement et par conséquent ont affronté des délais dans leur mise en œuvre.

4.42. Il est important de mettre l'accent sur le fait que les activités de travaux publics sous l'égide du SIF ont toujours été typiquement peu importantes; ce qui fait que l'expérience de la mise en oeuvre de ces projets n'est pas strictement comparable aux programmes nationaux au Chili, en Inde, en Corée, en Indonésie ou en Argentine.

4.43. Des départements gouvernementaux dans quelques pays Africains ont mis en œuvre des projets de travaux publics à grande échelle bien qu'avec des fonds de donateurs. La motivation principale de ces projets est de fournir la sécurité de la nourriture pendant les périodes de mauvaises récoltes (e.g., l'Éthiopie). Dans la mise en œuvre de tels projets, cependant, l'évidence suggère que les départements de travaux publics des gouvernements préféraient les méthodes d'équipement parce qu'elles étaient perçus comme étant supérieures et qu'elles étaient plus rapides que les méthodes de travail intensif. Il est tout à fait possible que dans quelques pays les projets d'équipement intensifs peuvent offrir de plus grandes occasions pour la recherche de logements (E. Stockez, 1996).

4.44. Dans quelques pays (e.g., le Ghana) la tâche de mise en œuvre des travaux publics a été confiée aux entrepreneurs privés. Là encore, l'évidence suggère que les entrepreneurs ont aussi été peu disposés à adopter la méthode intensive à cause des complexités dans la direction et dans la gestion. (E. Stockez, 1996). De plus, les délais dans les paiements ont souvent découragé les entrepreneurs privés d'adopter des méthodes intensives à cause de la peur des grèves menées par les ouvriers au cas où ils ne seraient pas payés à temps faute de réception de fonds de la part du gouvernement. Les méthodes intensives étaient préférées dans les projets financés par des donateurs où les entrepreneurs étaient payés à temps. Ceci est en contraste avec l'expérience de l'Argentine où aucune contrainte de ce genre n'existe.

4.45. Au Zimbabwe, deux programmes majeurs ont fonctionné. Le programme «nourriture contre travail» a remplacé la distribution gratuite de nourriture en 1989. Les projets ont été sélectionnés par les villageois eux-mêmes. La sécurité de la nourriture au plan local était

l'objectif fondamental, de sorte que d'autres aspects du programme tel que la qualité et l'entretien ont souffert. Un deuxième programme de travaux publics a commencé quelques années plus tard avec le développement comme objectif fondamental. Les projets ont commencé à être mis en œuvre par des personnes techniquement qualifiées et les matériaux et outils ont été fournis par le gouvernement. Au Zimbabwe, il y avait une plus grande participation de la communauté.

4.46. L'expérience acquise jusqu'ici suggère que les arrangements de financement et le mouvement de fonds influencent vraiment les caractéristiques du projet y compris l'intensité du travail dans les programmes. Les arrangements de financement dans les pays Africains sont très différents de ceux de l'Asie Du sud et de l'Amérique Latine. En premier lieu, les projets publics sont financés par des donateurs, avec des contributions négligeables des pays eux-mêmes. Donc en Tanzanie, le travail intensif dans les programmes de travaux publics (construction de routes et entretien) le programme a été financé par le PNUD, l'OMT, avec des contributions de la Hollande, de l'Allemagne et du Danemark, conjointement. La contribution du gouvernement de Tanzanie représentait 11 pour cent du coût total. Les premiers programmes au Kenya et au Botswana ont aussi été largement financés par des donateurs. Deuxièmement, l'approvisionnement des budgets par les donateurs a souvent été lié à l'assistance technique. Troisièmement, la mise en œuvre incombe largement aux départements du gouvernement (Ministère des Travaux Publics au Kenya, le Ministère du gouvernement Local et des Terres au Botswana, et le bureau du premier ministre en Tanzanie). Parce que les programmes ont été mis en œuvre pour une grande part par les agences du gouvernement comme partie de leur « programme du travail habituel », on a accordé peu d'intérêt à des détails comme le timing du programme, le suivi et la qualité de routes construites, etc. ... Par exemple, en Tanzanie, on n'est pas arrivé à synchroniser le travail avec les saisons agricoles maigres. Dans tous les programmes, les salaires uniformes ne tiennent pas compte du type de travail, l'emplacement du site de travail et des différences individuelles entre les ouvriers, (âge, sexe, niveau d'éducation, expérience, etc. ...) (Teklu, 1994). « La structure restrictive des taux de salaires territoriaux a limité la flexibilité des programmes pour ajuster les taux de salaires conformément aux conditions d'approvisionnement local en main d'œuvre. » (Teklu, op. cit.). Teklu (op. cit.). On remarque aussi que les avantages à long terme des projets de travaux publics sont très diminués en Tanzanie à cause de la maintenance insuffisante des biens.

4.47. Une question qu'on soulève souvent dans la mise en œuvre d'un programme de travaux publics est « qui devrait être considéré comme éligible » pour participer au programme. Quelques pays ont posé des critères spécifiques. Par exemple, en Corée, seulement un membre par ménage, chef de famille (généralement de sexe mâle) peut y participer. Quand le chef de famille reçoit une allocation de chômage, l'épouse (membre féminin du ménage) n'est pas autorisé à y participer. En d'autres termes, bien que le taux du salaire bas eût pu encourager l'auto sélection, le système ne peut pas fonctionner à cause des restrictions supplémentaires imposées. Une fois le taux du salaire fixé est assez bas pour encourager l'auto sélection, la décision de ou de ne pas participer, (mâle ou membre féminin du ménage ou les deux) devrait être laissée au ménage. Souvent beaucoup de pays ne suivent pas ce principe.

4.48. Un autre problème est le manque de compétence dans beaucoup de pays d'Afrique. Quand les programmes sont financés par des donateurs pour des durées courtes (pour les trois

ou quatre mois qui suivent une période de sécheresse), former des compétences est peu probable. À cet égard, les expériences de l'Inde et du Bangladesh sont en contraste avec l'expérience de pays Africains. Dans ces deux pays, la plupart des projets fonctionnent à longueur d'année malgré des hauts et des bas, et en conséquence, des compétences sont formés avec le temps. Quand la capacité est inconnue ce qui est souvent le cas dans quelques pays, les concepteurs des programmes des travaux publics peuvent trouver utile de commencer une phase pilote pendant laquelle la capacité de l'agence de mise en œuvre peut être mise à l'épreuve pour tirer les leçons. Les projets qui comptent sur les agences du gouvernement et les ministères pour l'identification des sous-projets et leur mise en œuvre peuvent souffrir de délais et des capacités limitées (techniques, administratives, financières et participatives).

4.49. Quand beaucoup de donateurs mettent en œuvre des programmes de travaux publics différents dans le même pays, l'absence de coordination s'étend indûment à la capacité administrative rare ce qui veut dire que la couverture de ces programmes n'est ni étendue ni profonde. La plupart des projets des travaux publics en Afrique n'ont pas de critères clairs pour leur initiation, leur expansion, leur contraction ou leur dissolution. Loin d'être une garantie, ou d'être là quand il faut, les travaux publics ont fonctionné dans beaucoup de pays d'Afrique quand le financement d'un donateur était disponible. La couverture fragmentée et la faible capacité de répondre aux attentes dans les moments de pénurie sapent la crédibilité des programmes de travaux publics à exécuter une fonction d'assurance pour les pauvres d'Afrique. Dans tous les des pays en général et dans les pays sub-sahariens en particulier, un financement sûr, une participation de la communauté, une assistance technique solide, et une compréhension adéquate des structures sociales et communautaires où les projets sont localisés, peuvent améliorer l'efficacité des programmes de travaux publics comme une intervention atténuant le risque.

5. L' évaluation des programmes de travaux publics: impact sur la pauvreté et le bien-être

5.1. *Cibler la performance.* L'évaluation des programmes de travaux publics en général, et de MEGS en particulier, montre qu'il est possible aux gouvernements d'utiliser ce programme pour transférer de s avantages aux ménages pauvres. En ce qui concerne le ciblage des conséquences, 60% à 70% des ménages qui participent au programme concernant l'ensemble de l'Inde et le programme MEGS, ainsi que le programme «Trabajar» d'Argentine, presque 100% des participants au programme de travaux publics au Chili font partie des ménages pauvres. Les données de «*India National Sample Survey*» pour 1993-94 contient des données sur la participation des ménages à trois programmes clés de sécurité sociale : projets de travaux publics, le «*Programme du Développement Rural Intégré*» (IRDP, un programme de micro-finance), et le «*Système de la Distribution Publique*» (PDS, un programme d'aide à la nourriture). Collationner les données sur la participation au programme avec les données sur les dépenses globales de la consommation par personne au niveau du ménage aident à déterminer la distribution courante d'avantages tirés des dépense publiques à travers des groupes de revenus pour les trois programmes importants de sécurité sociale. Les recherches de Lanjouw et Ravallion (1998) montrent que le 1/5 le plus pauvre est bien servi par les programmes de travaux publics, avec le programme du crédit (IRDP) en second lieu, et le programme d'aide à la nourriture (PDS) en troisième lieu (Tableau 3).

5.2. Même dans les pays aux revenus moyens tel que l'Argentine, les programmes de travaux publics ont servi comme filets utiles de sécurité sociale pendant une crise macro-économique. L'impact des méthodes d'évaluation utilisées pour quantifier les gains à des ouvriers et à leurs familles dans le programme «Trabajar » en Argentine. Les méthodes mariant score et propension ont été utilisées pour un groupe de comparaison pour contrôler des participants au programme «Trabajar » à partir d'une étude de l'échantillon national mis en œuvre. En même temps, les gains du revenu ont été évalués en comparant les revenus des participants au programme «Trabajar » avec le groupe de comparaison. Les résultats ont indiqué que les travaux de «Trabajar » ont bien ciblé les pauvres; par exemple, 80% des ouvriers participants sont issus de familles avec un revenu par tête qui les place parmi les 20% les plus pauvres d'Argentine sur le plan national; 60% sont issus du 1/10 le plus pauvre (Jalan et Ravallion, 1999).

Tableau 4: Différences marginales de participation pour "India's Main Antipoverty Program in Rural Areas"

<i>1/5</i>	<i>Programme de travaux publics</i>	<i>Programme de développement rural intégré</i>	<i>Système de répartition publique</i>
<i>1 (les plus pauvres)</i>	1,16 (3,27)	1,11 (15,49)	1,06 (8,14)
<i>2</i>	0,93 (3,64)	1,28 (17,73)	0,99 (7,26)
<i>3</i>	0,80 (2,98)	1,21 (23,52)	0,91 (6,88)
<i>4</i>	0,92 (4,32)	0,96 (19,09)	0,86 (7,16)
<i>5</i>	0,55 (3,29)	0,39 (8,06)	0,81 (6,27)

Note: Le tableau donne les évaluations des coefficients de régression des taux de participation au programme à travers les régions au taux moyen par état. Le taux de participation moyen est l'instrument pour fixer la moyenne réelle. Les chiffres entre parenthèses sont des proportions.

Source: Lanjow & Ravallion (1999); les calculs basé sur le « National Sapple Survey » de 1993-94.

5.3. Une bonne évaluation de l'expérience des travaux publics en Afrique du Sud est maintenant disponible (Adato et al. 1999). En ce qui concerne la performance du ciblage, les conséquences apparaissent peu claires. En utilisant les données socio-économiques au niveau du district, l'étude a conclu que certains districts de très hauts niveaux de pauvreté et de chômage n'avaient pas de projets, alors que d'autres avec de bas niveaux de pauvreté recevaient plusieurs projets. Bien que les femmes soient parmi les groupes ciblés, 23 pour cent des emplois créés sont allés aux femmes.

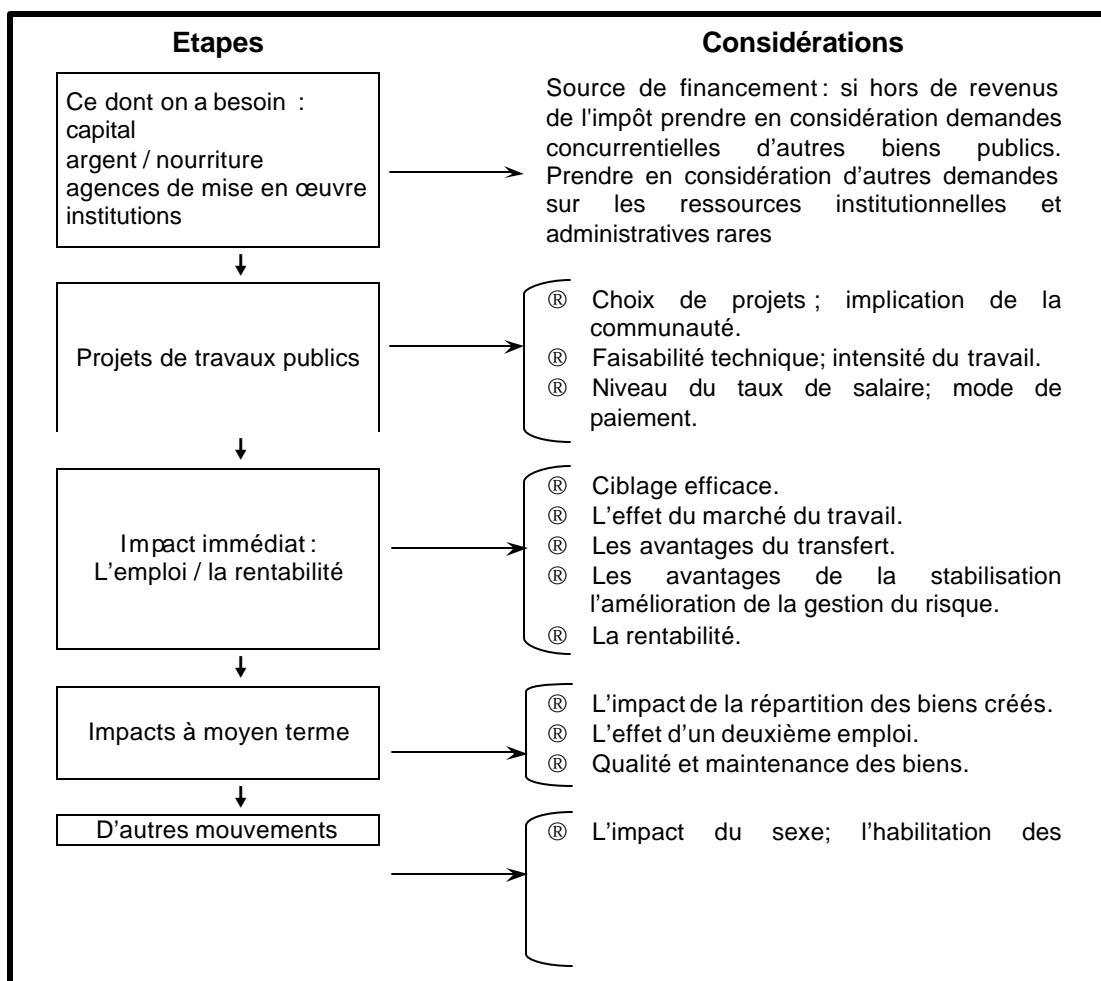
5.4. Aux Philippines, surtout à cause d'un taux de salaire relativement élevé (argent + nature), les participants aux travaux publics sont issus de familles pauvres et non pauvres plutôt que de familles ultra-pauvres (K. Subbarao, A., Ahmed et T. Teklu, 1996).

5.5. *Les avantages sociaux.* Il apparaît que des programmes de travaux publics bien conçus ont la force de conférer des avantages sociaux considérables. Par exemple, le « *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* » de l'Inde était conçu de telle façon qu'il encourageait la participation des femmes. L'emploi était offert dans un rayon de 5 kilomètres du lieu de résidence; des facilités de crèche étaient disponibles; et la discrimination homme / femme dans les salaires était éliminée. Presque la moitié des participants étaient des femmes. Datt et Ravallion (1992) ont qualifié l'impact du programme et ont trouvé que la sévérité de pauvreté a baissé de 5.0% à 3.2% grâce à la participation au MEGS. En plus des avantages économiques de transfert, Dev (1996:54) remarque des gains sociaux : «le MEGS décourage aussi les barrières sexuelles et l'inégalité. Les femmes s'habillent mieux maintenant et leur pouvoir économique leur a donné un meilleur statut dans leur famille ».

6. Les programmes de travaux publics : comment organiser, mettre en œuvre et évaluer – une synthèse

6.1. La figure 3 fournit une vue schématique des considérations qui devraient à priori être présentes à l'esprit à des étapes différentes dans l'organisation de programmes de travaux publics.

Figure 3 :
Concevoir et mettre en œuvre les travaux publics.





Source : Auteur

- femmes.
- ® Sécurité de la nourriture; nutrition améliorée.
- ® Mobilisation des communautés.

6.2. En premier lieu, il est important de commencer par les sources et l'adéquation des financements. Si nous partons de l'impôt général sur le revenu, il est utile de considérer les demandes pour la génération de marchandises publiques vitales pour le bien-être des ménages pauvres. Deuxièmement, la faisabilité technique doit être prise en considération, le niveau du taux de salaire et le mode de paiement, le choix des projets et la participation de la communauté. Troisièmement, les implications de choix des projets et le taux de salaire sur le ciblage de l'efficacité en particulier et les impacts du marché du travail en général doivent être pris en considération. Quatrièmement, la capacité du programme à assurer les avantages de la stabilisation et à améliorer les risques de gestion des ménages pauvres doivent être également présentes à l'esprit. Finalement, il est important de prendre en considération les impacts de la répartition, les effets du deuxième emploi, l'impact des genres et la rentabilité. D'autres mouvements tels que la mobilisation de la communauté, l'habilitation de femmes et d'autres avantages sociaux doivent être pris en considération.

6.3. Dans la conception et mise en œuvre du programme, quatre conclusions générales des expériences examinées doivent être retenues:

- a. Le niveau du taux de salaire est critique pour déterminer la distribution d'avantages du programme, aussi bien que son ciblage efficace.
- b. Le timing et la durée de l'emploi déterminent souvent les avantages de la stabilisation tirés du programme. Il est important de se souvenir que même si les avantages du transfert ne sont pas importants, la stabilisation du programme (risque) pourraient être importants dans les économies sujettes aux catastrophes naturelles périodiques.
- c. Le programme peut être conçu de façon à accomplir une plus haute participation de femmes, un plus haut degré de participation du secteur privé ou agences non-gouvernementales, ainsi que des coûts de transaction plus bas réalisés par les pauvres.
- d. Pour accomplir un niveau acceptable de rentabilité, il est très important d'être intéressé non seulement par le niveau du taux de salaire mais aussi par l'intensité du travail, la qualité des biens créés et le degré de profits que tirent les pauvres du programme.

Références

Le mot *polycopié* décrit des ouvrages reproduits de façon informelle et peuvent ne pas être disponibles dans les bibliothèques

Adato M., L. Haddad, D. Horner, N. Ravjee, and R. Haywood. 1999. "From Works to Public Works: The Performance of Labor -Intensive Public Works in Western Cape Province, South Africa." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.

Datt, G., and M. Ravallion. 1992. "Behavioral Responses to Workfare Programs: Evidence for Rural India." LSMS (Living Standards Measurement Study) Working Paper, World Bank, Washington, D.C.

_____. 1994. "Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India," *Economic Journal* 104: 1346-69.

Dev, S. M. 1996. "India's MEGS: Lessons from Long Experience." Indira Gandhi Institute of Development Research, Bombay. Processed.

Frigenti, L., and A. Harth. 1998. "Local Solutions to Regional Problems: The Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub-Saharan Africa." World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Processed.

Gaiha, R. 2000. "Rural Public Works and the Poor: A Review of the Employment Guarantee Scheme in Maharashtra." Faculty of Management Studies, University of Delhi. Processed.

Himmelfarb, G. 1984. *The Idea of Poverty*. London: Faber.

Jalan J., and M. Ravallion. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program." Policy Research Working Paper 2149, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

Jorgensen, S., M. Grosh, and M. Schacter. 1992. "Easing the Poor Through Economic Adjustment: The Story of Bolivia's Emergency Social Fund." World Bank Regional Studies Program, World Bank, Washington, D.C.

Lanjouw, P. and M. Ravallion. 1999. "Benefit Incidence and the Timing of Program Capture." *The World Bank Economic Review*: May, pp. 257-273.

Lipton, M. 1996. "Successes in Anti-Poverty." Discussion Paper 8, International Labor Office, Geneva.

Radhakrishna, R. and K. Subbarao. 1997. *India's Public Distribution System: A National and International Perspective*. World Bank Discussion Paper No. 380. Washington, D.C.

Ravallion, M. 1999. "Appraising Workfare." *The World Bank Research Observer* 14(1): 31-48.

- _____. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved." *The World Bank Economic Review*: May, pp. 331-45.
- Stock, E., and J. de Veen. 1996. "Expanding Labor-Based Methods in Road Programs." Africa Technical Department, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Subbarao, K. 1993. "Interventions to Fill Nutrition Gaps at the Household -Level: A Review of India's Experience." In B. Harriss, S. Guhan, and R.H. Cassen, eds., *Poverty in India: Research and Policy*. Bombay: Oxford University Press.
- _____. 1997. "Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience." *American Journal of Agricultural Economics* 79 (May): 678-683.
- _____. 1999. "Financial Crises and Safety Nets: Old and the New Poor in Korea." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Subbarao, K., A. Ahmed, and T. Teklu. 1995. *Philippines: Social Safety Net Programs: Targeting, Cost-Effectiveness and Options for Reform*. World Bank Discussion Paper No. 317. Washington, D.C.
- Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham, and A. Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Directions in Development, World Bank: Washington D.C.
- Teklu, T. 1994. "Labor-Intensive Rural Roads in Kenya, Tanzania and Botswana: Some Evidence on Design and Practice" International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.
- Von Braun, J., T. Teklu, and P. Web. 1992. "Labor-Intensive Public Works for Food Security in Africa: Past Experience and Future Potential." *International Labor Review* 131(1): 19-33.
- Walker, T., and J. Ryan. 1990. *Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- World Bank. 1994. "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience." Latin America Human Development Department, Washington, D.C. Processed.
- _____. 1998. *Reducing Poverty in India: Options for More Executive Public Services*. Washington, D.C.