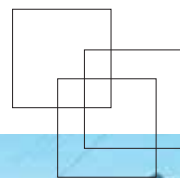




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 4
**Structures des coûts et flux
de financement dans les PPE**

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otobe, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 4

Structures des coûts et flux de financement dans les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)
978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

Note d'orientation n° 4

Structures des coûts et flux de financement dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet de clarifier les questions dont dépend un PPE¹, parce qu'avant de pouvoir déterminer les coûts d'un programme, il faut procéder à une série complexe de choix aux niveaux politique et conceptuel.

Paramètres et inducteurs de coûts essentiels

Une fois que les arguments politiques en faveur d'un programme public d'emploi (PPE) ont été présentés et que le programme est sérieusement examiné au niveau du Cabinet, le Cabinet et le Ministère des finances voudront tous les deux savoir ce qu'il coûtera.

Ces choix politiques dépendent d'un grand nombre de questions déjà couvertes dans le cadre de ce cours.

- Quelles sont la nature et l'envergure du problème à traiter?
- De quelle marge de manœuvre politique disposez-vous? Cherchez-vous à mettre en place une mesure de lutte contre une crise, de courte durée, financée par des donateurs, ou bien une garantie d'emploi universelle financée sur les recettes budgétaires dans le cadre d'une politique contracyclique de long terme? Dans cette fourchette, où se situe le besoin social (et l'envie politique)?
- De quelle marge de manœuvre budgétaire disposez-vous? Comment un tel programme est-il susceptible d'être financé, et à quelle hauteur?
- Quel est le dosage d'objectifs qui est susceptible d'emporter la décision politique? Qu'est-ce que cela signifie pour le type de travaux à entreprendre et donc en termes d'intensité de main-d'œuvre? La structure des coûts d'un programme d'infrastructures est très différente de celle d'un programme qui fournit des services sociaux.
- Le programme sera-t-il une forme de droit universel à un emploi, ou bien ciblera-t-il des sous-groupes particuliers? Selon quelles modalités?
- Quels sont les critères qui seront appliqués pour fixer le taux de rémunération – et qu'est-ce que cela signifie pour le salaire réel qui sera probablement payé?

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

- Comment le programme sera-t-il institutionnalisé? Qui sera tenu de rendre des comptes? Qui le dirigera? Quelles sont les capacités existantes et quelles sont celles qu'il faudra renforcer?
- Quels sont les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) qui seront mis en place?

Tels sont les principaux facteurs qui déterminent les coûts fondamentaux d'un PPE, et si vous pouvez répondre à toutes ces questions, vous n'êtes pas loin d'avoir calculé les coûts de votre programme. Dans la négative, le fait de répondre à certaines de ces questions aidera à formuler les réponses aux autres. Dans ce cadre général, les inducteurs de coûts essentiels de votre programme dépendront de quatre grandes questions.

1. Si le ratio d'intensité de main-d'œuvre est élevé, alors le coût de la main-d'œuvre sera l'inducteur de coût essentiel.
2. S'il s'agit d'un programme d'infrastructures ou d'interventions pour faire face à une crise, qui nécessite des apports substantiels de matériels et d'équipement, alors les coûts des matériels et de l'équipement, par exemple pour le compactage du ciment, peuvent constituer des variables critiques. En pareil cas, il sera aussi nécessaire de déterminer s'il existe des contraintes pesant sur la fourniture des matériels et/ou la balance des paiements pour les achats.
3. Si le programme dépend d'un apport de formation important par personne, cela aura une incidence sur la structure des coûts.
4. Si le programme s'appuie fortement sur des consultants internationaux, cela aura une incidence sur les coûts liés au soutien technique et à la gestion du programme.

Coûts de coordination et de la mise en œuvre

Au plan conceptuel, les coûts des programmes publics d'emploi peuvent être répartis en deux grandes catégories: 1) les coûts de coordination, qui comprennent les coûts globaux, couvrant l'ensemble du programme, tels que la gestion, le suivi et l'évaluation du programme; et 2) les coûts de mise en œuvre.

Coûts de coordination

Certains des coûts de coordination peuvent être considérés comme faisant partie des coûts de gestion fondamentaux du programme. Il s'agit des coûts suivants:

- les frais généraux du ministère, du département ou de l'unité de coordination du programme en charge de la gestion et de la coordination;

- les coûts afférents à un niveau supplémentaires d'intermédiaires, le cas échéant;
- les coûts de la préparation du projet;
- les coûts de la formation et du renforcement des capacités;
- le suivi et l'évaluation.

Ces coûts sont fonction des types de dispositions institutionnelles en place et des capacités qui existent déjà au sein du gouvernement. Lorsque les structures et budgets administratifs existants sont utilisés pour la coordination et la gestion globale, ces coûts sont souvent sous-estimés et, par conséquent, les ressources mobilisées sont insuffisantes.

Coûts de mise en œuvre

Il s'agit des coûts liés aux rémunérations, aux biens et aux services à un niveau de mise en œuvre plus direct – y compris l'encadrement des travaux sur site, et ils sont fonction de paramètres essentiels:

- le nombre de participants ciblés;
- la durée moyenne des emplois offerts, exprimée par le nombre de jours de travail par personne;

© OIT/ Programme des investissements à haute intensité de main-œuvre



- le taux de rémunération – et la question de savoir si vous budgetez l’inclusion de travailleurs semi-qualifiés;
- l’intensité de main-d’œuvre, qui dépend de la nature des travaux;
- les exigences au plan de l’encadrement, qui dépendent aussi de la nature des travaux.

Il faut organiser ces informations pour formuler un ensemble d’hypothèses, qui peut être présenté sous forme de grille de tableur, et un budget pour permettre d’évaluer les différents résultats selon les différentes hypothèses.

La présente note contient deux modèles simples de structure de coûts pour les PPE. Le premier est un cadre “axé sur les besoins” dans lequel le point de départ est la définition de l’envergure et de la nature du programme nécessaire, et le calcul du coût du programme en fonction de ces paramètres. Mais malheureusement, la conception du programme part souvent d’un budget prédéterminé, et l’on s’attache ensuite à définir la meilleure façon de le dépenser. Ces modèles visent à illustrer les paramètres de coûts essentiels dans les PPE et les modalités de leur interaction, afin de fournir un cadre très pointu pour la détermination des coûts.

Dans les deux cas se pose une question corollaire essentielle: le calendrier de la mise en œuvre du programme – s’agit-il d’un budget fondé sur un projet, dans le cadre duquel les fonds doivent être dépensés, et le projet doit être achevé dans un délai donné, ou l’objectif est-il de parvenir à une certaine envergure dans le cadre d’un programme en cours?

Dans l’un ou l’autre cas, il y aura un processus de renforcement jusqu’à atteindre la pleine capacité. Combien de temps cela prendra-t-il? Cela aura une incidence sur votre trésorerie et sur le budget réel nécessaire d’une année à l’autre. Pour un programme de longue durée, il faudra aussi tenir compte du coût de l’inflation.

Dans les modèles présentés ci-après, les cellules colorées en jaune correspondent aux paramètres qu’il faut définir. Les nombres figurant à titre d’exemple correspondent à des cas de figure plausibles, mais les modèles sont censés fournir un cadre dans lequel il est possible de tester différentes hypothèses.

Les deux modèles reposent sur un calcul de la charge salariale moyenne qui tient compte de la proportion des qualifications requises sur le site et des taux de rémunération connexes, afin de calculer une rémunération journalière moyenne qui tienne compte de ces facteurs.

Il est essentiel à cet égard de décider le “taux de rémunération de base”. Ce taux est le taux journalier appliqué aux travailleurs non qualifiés. Une fois qu’il est arrêté, il faut aussi fixer le niveau de progressivité qui sera appliqué en remontant l’échelle des salaires jusqu’aux cadres supérieurs. Lorsqu’on dispose de ces données, il est possible de calculer le “coût moyen des rémunérations journalières” au titre du programme.

Le modèle à utiliser pour ce calcul – avec des exemples typiques pour différents secteurs – est présenté ici, comme première étape de l'exercice d'évaluation des coûts. Cet exercice a été mené par tranches de 100 participants, à tous les niveaux de qualifications.

Feuilles de calcul pour l'exercice d'évaluation des coûts

Calcul des coûts de rémunération moyens

Calcul des coûts de rémunération moyens:				
Composition des qualifications au niveau du site		Taux de rémunération en % du taux de rémunération de base (TRB)		Coût pour 100 participants/jour
Travailleurs non qualifiés	80%		4	320
Travailleurs semi-qualifiés	10%	125%	5	50
Travail qualifié	5%	150%	6	30
Encadrement du site 1	3%	250%	10	30
Encadrement du site 2	2%	350%	14	28
Total des frais obligatoires 100%	100%			458
Coût moyen des rémunérations journalières pour 100 participants				4.58
Exemples sectoriels en application du même modèle				
Infrastructures				
Ventilation des besoins de qualifications au niveau du site		Taux de rémunération en % du taux de rémunération de base (TRB)		Coût pour 100 participants/jour
Travailleurs non qualifiés	60%		5	300
Travail semi-qualifié en % du taux de rémunération journalière (TRJ)	25%	125%	6.25	156.25
Travail qualifié	10%	150%	7.5	75
Encadrement du site 1	3%	250%	12.5	37.5
Encadrement du site 2	2%	350%	17.5	35
Total des frais obligatoires 100%	100%			603.75
Coût moyen des rémunérations journalières pour 100 participants				6.04
Secteur social				
Ventilation des besoins de qualifications au niveau du site		Taux de rémunération en % du taux de rémunération de base (TRB)		Coût pour 100 participants/jour
Travailleurs non qualifiés	70%		3	210
Travail semi-qualifié en % du taux de rémunération journalière (TRJ)	15%	125%	3.75	56.25
Travail qualifié	10%	150%	4.5	45
Encadrement du site 1	3%	250%	7.5	22.5
Encadrement du site 2	2%	350%	10.5	21
Total des frais obligatoires 100%	100%			354.75
Coût moyen des rémunérations journalières pour 100 participants				3.55
Environnement				
Ventilation des besoins de qualifications au niveau du site		Taux de rémunération en % du taux de rémunération de base (TRB)		Coût pour 100 participants/jour
Travailleurs non qualifiés: Taux de rémunération de base (TRB)	70%		4.5	315
Travail semi-qualifié en % du taux de rémunération journalière (TRJ)	20%	125%	6.25	125
Travail qualifié	6%	150%	7.5	45
Encadrement du site 1	3%	250%	12.5	37.5
Encadrement du site 2	1%	350%	17.5	17.5
Total des frais obligatoires 100%	100%			540
Coût moyen des rémunérations journalières pour 100 participants				5.4

Différentes approches du calcul des coûts pour un PPE

Modèle de calcul des coûts en fonction des besoins

Deux scénarios sont présentés ici pour illustrer l'impact des coûts sur différents choix conceptuels dans un modèle axé sur les besoins.

Scénario 1		Scénario 2	
<i>Saisissez les hypothèses dans les cellules colorées en jaune</i>		<i>Saisissez les hypothèses dans les cellules colorées en jaune</i>	
Nombre total de chômeurs ('000)	8,000	Nombre total de chômeurs	8,000
Envergure ciblée du programme ('000) 50%	4,000	Envergure ciblée du programme 25%	2,000
Durée ciblée des emplois offerts (jours)	60	Durée ciblée des emplois offerts (jours)	100
Total des jours de travail ('000)	240,000	Total des jours de travail	200,000
Taux moyen de rémunération journalière*	4.58	Taux moyen de rémunération journalière*	3.55
Intensité de main-d'œuvre moyenne %	35	Intensité de main-d'œuvre %	65
Budget '000		Budget '000	
Charge salariale totale	1,099,200	Charge salariale totale	709,500
Frais d'outillage et de matériels au niveau du site	2,041,371	Frais d'outillage et de matériels au niveau du site	382,038
Sous-total: Budget du site/de mise en œuvre	3,140,571	Sous-total: Budget du site/de mise en œuvre	1,091,538
Coûts de gestion du programme 10%	314,057	Coûts de gestion du programme 10%	109,154
Coûts intermédiaires 5%	157,029	Coûts intermédiaires 5%	54,577
Formation 5%	157,029	Formation 5%	54,577
Sous-total: coûts de coordination	628,114	Sous-total: coûts de coordination	218,308
Sous-total: imprévus 10%	376,869	Sous-total: imprévus 5%	65,492
Budget total	4,145,554	Budget total	1,375,338

*Voir la feuille jointe relative au calcul de la rémunération moyenne.

Modèle de calcul des coûts fondé sur le budget

Modèle de calcul des coûts fondé sur le budget							
Ce modèle part d'un budget total donné, dans le cadre duquel il faut planifier l'envergure et la portée des produits du programme.							
<i>Modifiez les hypothèses dans les cellules colorées en jaune</i>							
		000					
Budget total	100%	50,000					
Monnaie		USD					
Dotation du programme global Encadrement: %							
Coût des intermédiaires	10%	5,000					
Coûts de la formation	5%	2,500					
Imprévus	3%	1,500					
	5%	2,500					
Solde des fonds disponibles pour la mise en œuvre		38,500					
Dotation du budget de mise en œuvre							
Type de travaux	% du budget total	Budget de mise en œuvre	Intensité de main-d'œuvre	Moyenne des jours de travail offerts*	Charge salariale journalière moyenne*	Nombre de jours de travail	Nombre de possibilités de travail offertes
Infrastructures	25%	9,625	35%	60	4.58	736	12,259
Secteur social	25%	9,625	65%	150	3.5475	1,764	11,757
Environnement	50%	19,250	55%	45	5.4	1,961	43,570
Total des frais obligatoires 100%	100%						
Total des jours de travail et des possibilités de travail créés						4,460	67,586

* Tiré de la feuille de calcul intitulée "Calcul de la rémunération": C'est le coût de rémunération total moyen par travailleur non qualifié, y compris les coûts des travailleurs qualifiés et de l'encadrement du site.

Allocation des budgets sur la durée

Le profil des coûts différera selon que le programme est doté d'un budget fixe et que sa mise en œuvre est prévue sur une durée limitée, ou selon qu'il est permanent et qu'il prévoit de se développer jusqu'à la pleine capacité, puis de maintenir la participation à ce niveau.

Programme axé sur les besoins, permanent					
Budget total à pleine capacité	6 172 823				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Pourcentage de la cible totale atteint	25	50	75	100	100
	1 543 206	3 086 411	4 629 617	6 172 823	6 172 823

Projet reposant sur une allocation budgétaire, de durée limitée					
Budget total	50 000				
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Pourcentage de la cible totale atteint (total 100%)	25	35	25	15	100
	50 000	12 500	17 500	12 500	7 500

Processus budgétaires et flux financiers

L'obtention d'un soutien politique, puis la conception du programme et le calcul des coûts constituent d'importantes étapes à franchir, mais il y a souvent de longs délais entre l'achèvement de ces processus et le lancement effectif d'un PPE. Le processus budgétaire, les processus de passation de marchés et l'établissement de systèmes pour favoriser l'efficacité des flux financiers sont autant de facteurs susceptibles de provoquer ces délais:

- le financement sur les recettes budgétaires doit être approuvé en suivant les processus budgétaires normaux, et il pourrait s'écouler des mois, voire des années, entre l'approbation au niveau politique et l'approbation budgétaire, et l'affectation des fonds du Trésor national/Ministère des finances à la ligne budgétaire départementale et/ou de district pertinente;
- le financement octroyé par les donateurs par la voie du soutien budgétaire suit les mêmes canaux, mais peut prendre encore plus de temps;
- le financement octroyé par les donateurs par la voie de mécanismes plus directs est assorti d'une série de contraintes différentes, comme

l'établissement de fonds d'affectation spéciale et des mécanismes de décaissement connexes;

- les processus de passation des marchés nécessaires pour des fonds de cette ampleur sont destinés à protéger les fonds publics du clientélisme et des abus, mais ils sont généralement lents.

Sauf à ce qu'ils puissent être accélérés, ces facteurs peuvent limiter fortement le potentiel des PPE comme instruments de lutte contre les "crises". Concernant la récente crise économique mondiale, par exemple, beaucoup de PPE ont été approuvés au niveau politique et étaient effectivement très importants pour obtenir le soutien du public en faveur des plans de sauvetage proposés. Cependant, la question est de savoir combien de ces PPE seront prêts à être mis en œuvre au moment où il le faut.

L'un des effets de la longueur des délais de financement est que les consultations entreprises dans le cadre du processus de conception sont dépassées quand le programme est effectivement prêt à fonctionner. Les processus de consultation locaux suscitent souvent des attentes au niveau local. S'il s'écoule un long délai entre ces consultations et le lancement du programme, les bonnes volontés s'émeussent et la réputation des organismes chargés de la mise en œuvre peut en être entachée, même s'il est probable qu'ils ne puissent rien faire pour empêcher ces délais. Il n'existe généralement pas de mécanismes pour engager la responsabilité des bailleurs de fonds ou des départements administratifs sur ce plan.

Cependant, une fois que ces obstacles sont franchis, la question capitale suivante est celle de la conception et de la mise en œuvre de systèmes qui garantissent l'efficacité des flux financiers. Il peut être assez difficile de lancer le programme, mais encore plus de le maintenir en activité quand les flux de financement sont irréguliers. Ces questions font partie des causes d'échec des PPE les plus courantes, parce qu'elles entraînent le non-paiement ou le paiement tardif des salaires des bénéficiaires. Cela compromet tout le principe justificatif du programme et sa crédibilité. Or cela a été trop souvent une caractéristique des PPE.

Par conséquent, pour mesurer la performance dans la conception de systèmes de gestion des flux financiers, le point le plus important est de déterminer si les paiements aux travailleurs se font en temps voulu, si les sommes versées sont celles qui sont prévues, et si cela peut être facilement vérifié.

À cette fin, il faut que divers éléments essentiels au niveau administratif et du rendu des informations soient mis en place. Bien que la question des rapports soit couverte par une note séparée, le système de notification fournit la base à partir de laquelle les paiements sont effectués, et si elle est faible et que les exigences sont ambiguës, il est probable que les paiements subiront des retards. En particulier, cela suppose l'existence d'un certain nombre d'éléments clés.

- Les mécanismes d'enregistrement des participants et de validation de leur identité.
- Les processus de facilitation de leur accès aux services bancaires et de saisie des informations détaillées sur les comptes.
- L'exactitude des registres de présence et les processus par lesquels cette présence peut déclencher les paiements.

Plus le cadre des attentes concernant la notification sera clair, et plus il sera facile de faire en sorte que les rapports déclenchent les paiements.

Vu l'importance des résultats qualitatifs, il faut que le système de paiement s'appuie autant que possible sur des mesures quantitatives et des factures connexes, les résultats qualitatifs étant évalués par des systèmes de suivi et d'évaluation complémentaires.

S'il est vrai que les mécanismes de financement doivent permettre d'engager la responsabilité de ceux qui sont chargés de la mise en œuvre et de retirer les budgets à telles ou telles autorités, de les réduire ou les réaffecter au cas où la mise en œuvre du programme ne donnerait pas satisfaction, les processus pour évaluer ces cas de figure devraient néanmoins être complémentaires des principaux systèmes de paiement pour le travail exécuté.

Il faut que les éléments au regard desquels les paiements sont approuvés ou rejetés soient clairs et cohérents, avec des mécanismes clairs pour



© OIT/Mito Tsukamoto

transmettre en temps utile les questions en retour aux agents chargés de la mise en œuvre.

Il faut que les systèmes de suivi et d'évaluation surveillent le délai d'exécution des paiements afin de pouvoir demander des comptes au responsable de la paie concerné, et il faut que les responsables politiques du programme, qu'il s'agisse d'un ministre, d'un fonds spécial ou d'un donateur, reçoivent régulièrement un calendrier où figurent les principaux points de repère.

Sauf si l'agent chargé de la mise en œuvre est un département administratif ou un autre agent ayant accès aux ressources nécessaires pour préfinancer le programme et réclamer les arriérés de paiement, il faudra des avances et acomptes. Ceux-ci devront couvrir un cycle complet de mise en œuvre, de demandes et de paiements. Pour que cela soit le plus efficient possible, il faut probablement une avance de deux mois: prévoir un mois pour la mise en œuvre, deux semaines pour la présentation des rapports et des demandes de paiement, et encore deux semaines pour procéder aux paiements correspondants. Si le cycle de notification et de paiement est plus long, alors il faut que l'avance couvre une plus longue période, sinon la mise en œuvre se fera par à-coups.

Les éventuelles contributions attendues d'autres niveaux de gouvernement devraient être clairement précisées et identifiées. Ces contributions peuvent être en espèces, mais aussi en nature, et, même si elles sont relativement petites, elles peuvent perturber gravement les projets si elles ne sont pas disponibles en temps voulu. Comme exemple typique, on peut citer le cas où une formation est essentielle pour la mise en œuvre, mais est assurée par un autre ministère d'exécution.

Il faut des systèmes complémentaires pour vérifier les informations financières.

Si, d'un côté, les problèmes des systèmes de paiement qui connaissent des retards sont clairs, d'un autre côté, les systèmes de financement et de paiement efficaces et efficaces peuvent donner les résultats positifs suivants:

- renforcement de la décentralisation budgétaire et soutien aux pouvoirs publics de district ou locaux dans l'établissement de systèmes de paiement efficaces;
- renforcement des entreprises locales en raison de la fiabilité des paiements pour les services rendus;
- création d'impacts sociaux et économiques positifs du fait que les travailleurs du programme peuvent compter sur un revenu régulier et prévisible;
- renforcement de l'accès aux services financiers de base tels que le système bancaire – avec le poids pour négocier de bonnes conditions pour les pauvres qui utilisent ces systèmes.

Pour en savoir plus

-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).



Liste de points à vérifier

STRUCTURES DES COÛTS ET FLUX FINANCIERS DANS LES PPE

Répondez aux questions suivantes:



Quelles sont la nature et l'ampleur du problème à régler?

De quelle marge de manœuvre politique disposez-vous? Cherchez-vous à mettre en place une mesure de lutte contre une crise, de courte durée, financée par des donateurs, ou bien une garantie d'emploi universelle financée sur les recettes budgétaires dans le cadre d'une politique contracyclique de long terme? Dans cette fourchette, où se situe le besoin social (et l'envie politique)?

De quelle marge de manœuvre budgétaire disposez-vous? Comment un tel programme est-il susceptible d'être financé, et à quelle hauteur?

Quel est le dosage d'objectifs qui est susceptible d'emporter la décision politique? Qu'est-ce que cela signifie pour le type de travaux à entreprendre et donc en termes d'intensité de main-d'œuvre? La structure des coûts d'un programme d'infrastructures est très différente de celle d'un programme qui fournit des services sociaux.

Le programme sera-t-il une forme de droit universel à un emploi, ou bien ciblera-t-il des sous-groupes particuliers? Selon quelles modalités?

Quels sont les critères qui seront appliqués pour fixer le taux de rémunération - et qu'est-ce que cela signifie pour le salaire réel qui sera probablement payé?

Comment le programme sera-t-il institutionnalisé? Qui sera tenu de rendre des comptes? Qui le dirigera? Quelles sont les capacités existantes et quelles sont celles qu'il faudra renforcer?

Quels sont les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) qui seront mis en place?

Avez-vous pris en considération les coûts de coordination (frais généraux, coûts liés aux intermédiaires supplémentaires, préparation du projet, formation et renforcement des capacités, S&E)?

Avez-vous pris en considération les coûts de mise en œuvre (nombre de participants ciblés, jours de travail par personne, taux de rémunération, intensité de main-d'œuvre, exigences au plan de l'encadrement)?

Avez-vous pris en considération les éventuels goulets d'étranglement qui peuvent être créés dans le processus budgétaire, le processus de passation des marchés et l'établissement de systèmes pour assurer l'efficacité des flux financiers (en particulier pour le paiement des travailleurs)?



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for handwritten notes or answers.

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

