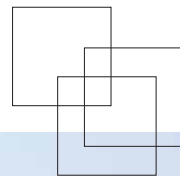




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 5
**Fixer le taux de rémunération
approprié 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° 5

Fixer le taux de rémunération approprié 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.ifrro.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° 5

Fixer le taux de rémunération approprié dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet d'examiner les différentes approches et théories qui peuvent être utilisées pour fixer les taux de rémunération et aider à appréhender les avantages et les inconvénients des diverses approches et arbitrages que comporte la fixation des salaires dans les programmes publics d'emploi¹.

Instructions

Veillez lire l'introduction, les ouvrages de référence choisis et l'étude de cas.

Introduction

Fixation des salaires pour les programmes publics d'emploi (PPE)

Il existe de nombreuses méthodes pour déterminer un taux de rémunération pour un programme public d'emploi, mais il est utile de les regrouper selon les deux approches normalement suivies.

1. Le programme est un "preneur de salaires" et fixe son taux de rémunération en fonction des conditions du marché, habituellement au-dessous du salaire pratiqué sur le marché.
2. Le programme est un "fixateur de salaires" et fixe ses taux de rémunération au regard de critères autres que les conditions du marché, et peut même avoir pour intention de changer ces conditions.

L'approche du type "preneur de salaires" est souvent utilisée pour fixer les salaires dans le cadre des programmes de travaux publics (PTP), le taux de rémunération étant généralement fixé à un niveau inférieur au taux de rémunération prévalant sur le marché pour un travail similaire, principalement à des fins d'auto-ciblage.

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).

Encadré 1. Question concernant la conception: quel est votre BUT?

- Cibler les plus pauvres dans un contexte d'absence d'autres mesures sociales – et dans le cadre d'un budget serré?
- Compléter un régime global d'allocations sociales en contribuant véritablement à sortir les gens de la pauvreté dans un contexte de forte inégalité – et d'assise budgétaire solide?
- Fournir une mesure de court terme pour limiter le glissement dans la pauvreté de travailleurs temporairement mis au chômage en raison d'une crise?
- Créer un régime permanent de protection sociale qui puisse être renforcé durant les crises?
- Créer un régime de protection sociale permanent intégré dans votre économie dans un contexte de chômage de longue durée très répandu?
- Réaliser le plein emploi en offrant du travail pour un salaire minimum à chaque individu qui le demande?

L'approche adoptée sera aussi déterminée par le but général du programme comme le montrent les questions ci-dessus relatives à la conception. À cet égard, il est capital de bien comprendre le marché du travail local et la nature de la situation de sous-emploi et de chômage, car ces éléments auront une incidence spectaculaire sur les réactions suscitées par un taux de rémunération donné. Dans les régions caractérisées par le chômage saisonnier, par exemple, les taux de rémunération du marché peuvent varier fortement pendant l'année. La note consacrée au chômage et au sous-emploi contient des indications complémentaires sur cette question.

Quels sont les arguments en faveur de l'approche du type "preneur de salaires"?

En fixant le taux de rémunération au-dessous des niveaux du marché, cette approche vise l'auto-ciblage – attirer uniquement ceux qui n'ont pas d'autre choix. Plus ce taux est bas, plus il est probable qu'il attirera les très pauvres, et moins il est probable qu'il détournera les gens d'autres formes de travail ou d'activités de subsistance. Il se peut que ce point ne soit pas évident pour les responsables politiques, mais la contribution aux moyens de subsistance des individus et à l'économie locale peut être substantielle. L'effet obtenu est que cette approche favorise le ciblage des pauvres, et que les revenus ne sont fournis qu'à ceux qui en ont le plus besoin. Selon le principe à la base de cette approche, le PPE devrait se garder de fausser le marché du travail.

Un argument qui milite fortement en faveur de la fixation du taux de rémunération au-dessous des taux du marché est qu'il faut éviter de "déplacer"

l'activité économique existante. Si un grand nombre de personnes exercent des activités informelles ou des activités de subsistance et les abandonnent pour participer à un PPE qui offre une rémunération plus élevée que ce qu'elles gagnent, cela peut avoir une incidence sur l'offre de main-d'œuvre de l'autre activité économique existante, ce qui peut ne pas être souhaitable. Cette approche est fondée sur la fixation d'un taux de rémunération qui donne lieu à l'auto-ciblage, ce qui est analysé en détail dans l'étude de Del Ninno, et coll. (2009) dans la liste d'ouvrages sélectionnés plus loin.



Quelles sont les critiques faites à cette approche?

La principale critique faite à cette approche est qu'elle peut entraîner un taux de rémunération qui est trop bas pour avoir un impact significatif sur les pauvres ciblés, et que certains pourront qualifier de "salaire du désespoir", ou dont ils pourront dire qu'il crée "du pauvre travail pour les pauvres". En outre, comme ce taux est si bas, il est parfois difficile de parler de taux de rémunération, et des expressions comme "allocation", "soutien du revenu" et "assistance sociale" sont utilisées pour justifier la faiblesse de ce niveau.

S'agissant de l'utilisation du taux de rémunération comme mécanisme de ciblage, il a généralement été constaté que cette méthode n'était efficace que pour cibler certaines catégories de pauvres, et il apparaît de plus en plus clairement que si on l'utilise comme principal mécanisme de ciblage, cela crée souvent deux problèmes:

1. Les foyers pauvres où la main-d'œuvre est limitée tendent à être exclus; par exemple les foyers pauvres avec un seul membre adulte seraient obligés de trancher la question de savoir s'il convient ou non de participer au PPE pour un bas salaire en suspendant les autres activités de subsistance, surtout si le travail offert est de courte durée.
2. Les foyers qui s'en sortent relativement mieux et ont de la main-d'œuvre en excédent tendent à être attirés: des foyers mieux lotis composés de plusieurs adultes peuvent juger attrayante la participation d'un membre afin de compléter le revenu du foyer.

D'autre part, si le programme rémunère les individus à un niveau très légèrement supérieur à ce qu'ils gagnent ailleurs, la contribution nette à leurs moyens de subsistance ne correspond qu'à la différence entre ce qu'ils gagnaient et ce qu'ils gagnent maintenant. C'est une façon onéreuse de créer une augmentation marginale des gains locaux.

Enfin, le taux de rémunération du marché est souvent difficile à déterminer. Il peut varier selon les régions et les saisons. En outre, si le taux pour les femmes est plus bas que pour les hommes, des difficultés supplémentaires se posent pour fixer le taux au-dessous des salaires du marché – faut-il le fixer au-dessous du taux du marché pour les femmes afin d'attirer les femmes les plus pauvres? Dans certaines zones rurales, le marché du travail

est si dur que la notion de taux de rémunération du marché est même contestable. Par ailleurs, dans bien des cas, il est différent pour les hommes et pour les femmes. Par conséquent, quel que soit celui qu'on choisira, il pourra faire une différence importante, et il aura aussi une incidence sur la participation des hommes et des femmes au programme. Même si le taux de rémunération du marché peut être déterminé précisément, une approche fondée sur l'auto-ciblage ferait pencher pour la fixation du taux à un niveau inférieur. La difficulté est de décider dans quelle proportion il devrait être au-dessous du taux de rémunération du marché pour être efficace dans une optique d'auto-ciblage.

Quels sont les arguments en faveur d'une approche fondée sur la fixation des salaires?

Une approche fondée sur la fixation des salaires nécessite que le programme joue un rôle plus actif pour déterminer les taux. Elle repose sur l'idée que le programme aura un impact sur la dynamique qui affecte les salaires locaux, et que le programme peut être un outil important pour orienter cet impact dans la voie souhaitée au niveau politique.

L'impact le plus important qu'un programme public d'emploi puisse avoir

est que le taux de rémunération qu'il adopte devienne le minimum de facto. Si le programme devait offrir du travail à tous ceux qui en ont fait la demande, personne ne travaillerait dans le secteur formel ou dans le secteur informel pour un taux de rémunération inférieur. De plus, si la garantie n'était pas universelle, ou bien s'il n'y avait pas de garantie légale explicite, du moment que le programme toucherait une large proportion de la population au chômage, il lui conférerait un pouvoir de négociation. Les travailleurs pourraient soit négocier au moins un taux équivalent, soit travailler pour le PPE. Il y a des éléments d'information qui indiquent l'existence de cet effet même sans qu'une garantie d'emploi soit offerte² et on peut s'attendre à ce qu'une garantie ne fasse que l'amplifier

© OTI/Marcel Crozet



² Voir Devereux (2006) dans la liste des ouvrages de référence, qui présente des éléments de preuve de cet effet au Bangladesh et dans plusieurs États de l'Inde.

davantage, par exemple, dans le cas de la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER).

Cet effet confère une importance capitale à la fixation du taux de rémunération pour un régime de garantie de l'emploi (RGE) car il est bien plus lourd de conséquences qu'un taux de rémunération fixé dans le cadre d'un programme de travaux publics (PTP) de plus petite envergure. Il y a essentiellement deux approches possibles. La première est que les pouvoirs publics décident de payer le salaire minimum existant. Cette approche a été adoptée en Inde où le PNMGGGER paye le salaire minimum officiel dans le secteur de l'agriculture. Bien entendu, c'est logique car on n'imagine pas qu'un gouvernement affaiblisse sa propre législation en rémunérant les travailleurs au-dessous du salaire minimum. Cependant, il y a des cas où une telle approche suscitera des préoccupations légitimes.

Dans certains pays, les salaires minima fixés par la voie d'un processus de négociation qui correspond aux conditions de l'économie formelle urbaine ne reflètent pas la réalité des (grandes) économies informelles et rurales. En pareilles circonstances, cette approche peut ne pas être réaliste.

Ce processus exclut souvent une bonne partie de la population active qui gagne des salaires nettement plus bas. Payer le salaire minimum dans ces conditions pourrait avoir des effets non souhaitables. Cela ne correspondrait pas non plus aux principes fondamentaux d'un programme du type employeur de dernier recours (EDR) car le gouvernement agirait en fait comme un employeur de prédilection et non pas comme un employeur de dernier recours.

En pareils cas, la fixation du taux de rémunération devient plus complexe et un certain nombre de facteurs autres que le salaire minimum et que les salaires habituellement pratiqués devraient être pris en considération, y compris les seuils de pauvreté et d'autres indicateurs de pauvreté et d'indigence, les valeurs des transferts sociaux s'il en existe, l'impact sur l'offre de main-d'œuvre et, éventuellement, les salaires de réservation³. Cependant, la question n'est plus de savoir ce qu'est un taux de rémunération pour lequel seuls les plus pauvres parmi les pauvres seraient disposés à travailler, mais de savoir ce qu'est un taux de rémunération raisonnable, compte tenu du contexte économique et du revenu nécessaire pour subvenir aux besoins élémentaires, tout en considérant attentivement l'impact et l'offre de main-d'œuvre.

Edmonds (2009) adopte une telle approche large pour un programme d'emploi public en cours de planification au Cambodge et tient compte non seulement des salaires pratiqués et du salaire minimum, mais aussi du contexte général, en particulier la question de savoir comment le salaire

³ Voir Miller et coll. (2010) dans la liste des ouvrages de référence pour une analyse des facteurs pris en considération en Afrique du Sud pour établir un taux de rémunération minimum pour le PETP.

proposé se situe par rapport aux taux de pauvreté et aux mesures de lutte contre la pauvreté au plan local.

Quelles sont les critiques faites à cette approche?

L'approche fondée sur la fixation des salaires soulève un certain nombre de préoccupations. L'une est qu'elle peut provoquer des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie, surtout si les salaires sont fixés à un taux bien plus élevé que le taux de rémunération courant. En particulier dans les grands pays, il peut y avoir certaines régions où ce soit le cas si le taux de rémunération national est adopté pour le PPE.

Certains s'inquiètent aussi de ce que cette approche n'étende inutilement la portée du programme car celui-ci pourrait détourner des personnes d'autres activités, quand bien même elles ne leur procureraient qu'une rémunération légèrement inférieure. Il se pourrait que, dans certains cas, ces personnes, tout en n'étant pas considérées comme le groupe cible du programme, veuillent néanmoins participer, même si cela ne leur procurait qu'un avantage marginal.

Au plan financier, l'effet conjugué de salaires plus élevés et d'un plus grand nombre de participants peut aussi augmenter le budget nécessaire pour maintenir le programme, ce qui augmente les coûts globaux du programme et est susceptible d'évincer d'autres investissements des pouvoirs publics.

Taux de rémunération et productivité

Il y a un autre aspect important à prendre en considération lorsqu'on fixe le taux de rémunération: la productivité des travailleurs. Les programmes qui visent à mettre fortement l'accent sur la qualité du travail, la productivité des travailleurs et sur des calendriers de mise en œuvre stricts pourront vouloir envisager un "salaire d'efficacité"⁴ plus élevé, surtout s'il est prévu que ces travailleurs soient très encadrés, afin de se conformer à des normes plus exigeantes et d'améliorer la productivité. Dans ce cas, le taux de rémunération est fixé à un taux comparable à celui qui est généralement offert dans la région. L'expérience internationale montre que les conséquences de la fixation de salaires trop bas sur les programmes à haute intensité de main-d'œuvre sont: a) un fort taux de renouvellement de la main-d'œuvre et d'absentéisme; et b) une faible productivité des travailleurs qui restent à travailler sur le projet.⁵

⁴ Le salaire d'efficacité est fixé à un taux de rémunération au-dessus du taux du marché et versé pour garantir une meilleure performance sous la forme d'une productivité plus élevée ou d'une plus grande efficacité et d'un moindre renouvellement des travailleurs.

⁵ D. Tajman et J. de Veen: *Employment intensive infrastructure programmes: Labour policies and Practices* (Genève, Bureau international du Travail, 1998).

Taux de rémunération et sécurité du revenu

Un autre facteur important à prendre en considération lorsqu'on fixe le taux de rémunération est la mesure dans laquelle le PPE augmente la sécurité du revenu. Si le travail offert est ponctuel et de courte durée, il se peut qu'un taux de rémunération très bas ne soit pas attrayant pour beaucoup de pauvres, surtout ceux qui sont dans des foyers manquant de main-d'œuvre, comme on l'a déjà vu. Cependant, il est possible d'influer spectaculairement sur la façon dont les participants potentiels considéreront le programme s'il offre une meilleure sécurité du revenu sous la forme d'un revenu régulier et prévisible, ou même garanti. Beaucoup pourront juger qu'il est intéressant de participer, même pour des taux de rémunération inférieurs, car il est possible que l'amélioration de la sécurité du revenu fasse partie de leurs priorités essentielles.

Taux de rémunération et charge financière

Il y a un facteur important qui affecte souvent le taux de rémunération: la charge financière du programme et la mesure dans laquelle une hausse du taux de rémunération augmente le coût global du programme. Lorsque les programmes sont conçus dans le cadre d'un budget fixe, il est courant qu'il faille procéder à un arbitrage comme suit:

Cet exemple illustre l'arbitrage à faire dans une situation où, sur un lieu donné, il y a trop de personnes qui demandent un emploi temporaire dans le cadre de travaux publics, mais où les ressources disponibles sont limitées et sont insuffisantes pour les inclure toutes dans le programme. Deux options se présentent alors. La première est de maintenir le taux de rémunération au niveau plus élevé et d'inclure un plus grand nombre de travailleurs sur la base d'une rotation, chacun travaillant quelques jours. La deuxième est d'abaisser le niveau du salaire et d'inclure un plus petit nombre de travailleurs, désireux de travailler pour un salaire inférieur sur un plus grand nombre de jours chacun.⁶

Dans le cas d'un RGE, il faut que les budgets du programme soient adaptés à la demande et il ne sera donc pas nécessaire de procéder à un tel arbitrage. Cependant, des situations de ce type pourront se produire si le programme est conçu dans le cadre d'un budget fixe. Néanmoins, un taux de rémunération minimum absolu devrait être maintenu pour éviter d'autres problèmes, par exemple le problème des gens qui ne travaillent que parce qu'ils ont perdu tout espoir, la stigmatisation, ainsi que le problème de la malnutrition des travailleurs, à qui on demande néanmoins d'accomplir des travaux physiques pénibles.

⁶ C. Dell Nino, K. Subbarao, A. Milazzo: *How to make public works work: A review of the experiences*, Document d'information sur la protection sociale n° 0905 (Washington, DC, Banque mondiale, 2009).

Autres effets sur le marché du travail

L'impact des PPE sur le marché du travail ne se limite pas aux taux de rémunération, mais touche d'autres questions comme les conditions de travail, la disponibilité de la main-d'œuvre, le taux d'activité et, en définitive, la réduction du chômage et du sous-emploi.

S'agissant des conditions de travail, l'impact est très similaire en ce sens que le programme contribuera aussi à créer un niveau minimum de conditions de travail, en particulier en ce qui concerne la durée du travail ainsi que la santé et la sécurité au travail. Comme pour le taux de rémunération, cela créera un seuil minimum de conditions d'emploi, et peu de gens accepteront du travail moins bien rémunéré et assorti de conditions plus mauvaises que celles offertes par le programme.

On peut aussi s'attendre à ce qu'un PPE ou un RGE suffisamment important ait un effet sur le taux d'activité, car il pourra attirer ceux qui auparavant n'envisageaient pas de rechercher un emploi. Cet effet peut être dû à diverses raisons:

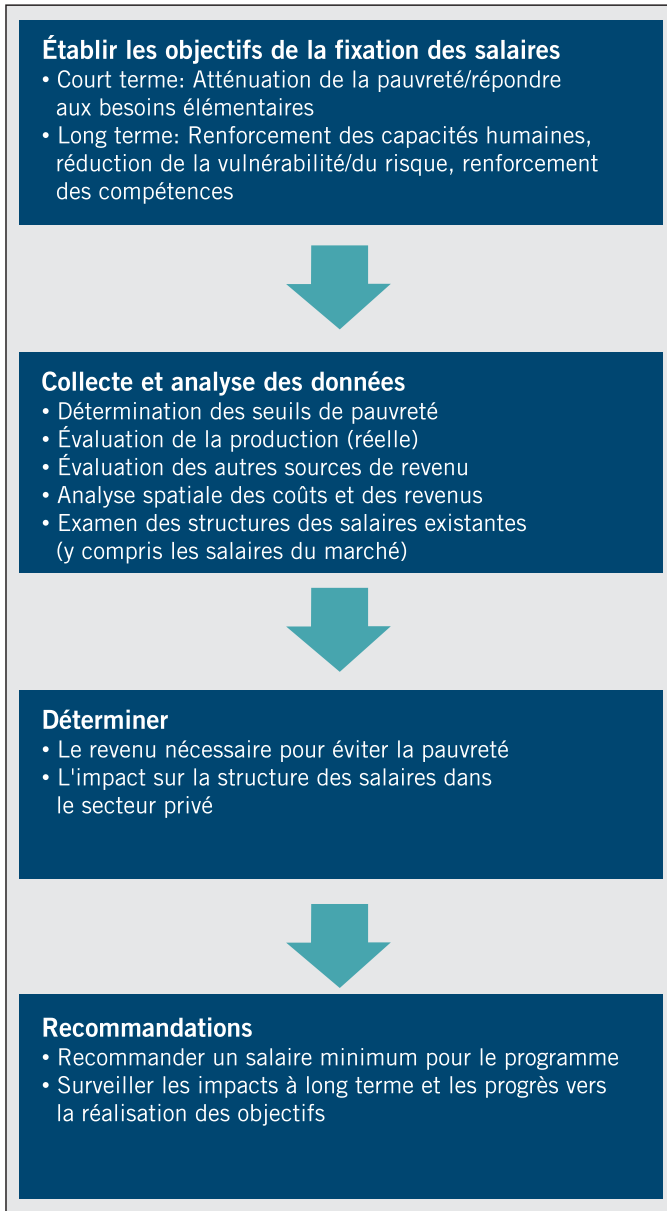
- Les PPE augmentent les possibilités d'emploi et réduisent donc le phénomène des travailleurs découragés⁷. Si on offre du travail aux gens à proximité de leur domicile, comme c'est le cas de nombreux PPE, ceux qui ne peuvent pas se déplacer pourront envisager de travailler pour le PPE.
- Si le PPE offre des installations de garde des enfants, ceux qui ont des enfants dont ils doivent s'occuper pourront envisager de présenter leur candidature.

Les régimes de garantie de l'emploi peuvent aussi contribuer à combler l'écart de rémunération selon le sexe en payant un salaire égal aux hommes comme aux femmes. En Inde, le PNMGGGER a apparemment cet effet qui contribue à resserrer l'écart de rémunération selon le sexe qui existe depuis longtemps dans le secteur de l'agriculture. En offrant du travail aux femmes à des taux de rémunération égaux à ceux des hommes, il crée une meilleure solution de remplacement pour les femmes au plan de la rémunération.

La figure 1 propose un cadre et un processus pour fixer le salaire minimum dans le cas d'un RGE. Il prend en compte un éventail de facteurs bien plus large que les structures des salaires et les seuils de pauvreté existants en intégrant les objectifs globaux du programme ainsi qu'une analyse du revenu tiré de la production et d'autres sources.


⁷ Les travailleurs découragés sont disposés et aptes à prendre un emploi mais ne recherchent pas de travail en raison de l'absence de possibilités (perçue ou réelle).

Figure 1. Cadre pour la détermination du salaire minimum



Source: Mitchell, W. 2008. *Assessing the wage transfer function and developing a minimum wage framework for the Expanded Public Works Programme in South Africa* (Newcastle, Australie, Centre pour le plein emploi et l'équité, Université de Newcastle).

Ouvrages de référence concernant les deux approches de la fixation des salaires



Nous avons sélectionné deux extraits de sources différentes qui soulignent les différences entre les deux approches de la fixation des salaires. Comme on le verra clairement à la lecture de ces deux extraits, ces différences sont importantes, en ce qui concerne tant les principes de base que les résultats effectifs.

Extrait de: *How to make Public Works Work: A review of the experiences*

Par C. Dell Nino, K. Subbarao et A. Milazzo, Banque mondiale, 2009

Taux de rémunération

Il faut distinguer trois taux de rémunération: a) le salaire du programme, qu'un programme d'allocations conditionnelles verse aux ouvriers embauchés, b) le salaire minimum qui est le taux de rémunération fixé par la loi, et c) le taux du marché, qui est habituellement le salaire du marché payé aux travailleurs non qualifiés, qui peut être inférieur ou supérieur au salaire minimum légal. Dans les pays où le salaire du marché est inférieur au salaire minimum (quelles qu'en soient les raisons, y compris le fait que les mesures destinées à faire appliquer le salaire minimum sont insuffisantes), le salaire versé dans le cadre d'un programme financé sur fonds publics ne peut pas être inférieur au salaire minimum et doit donc être au-dessus du salaire payé à la main-d'œuvre non qualifiée sur le marché local. Si cela se produit, l'auto-sélection est impossible parce que le salaire versé au titre du programme, désormais plus élevé que le salaire qui prévaut sur le marché, attirera très probablement les non-pauvres, qui voudront participer au programme.

Il existe une grande variation entre les pays au plan de la relation entre le salaire du programme, le salaire du marché et le salaire minimum (voir le tableau 3). Les informations disponibles étant limitées, il est très difficile de déterminer une tendance quelconque. En général, nous pouvons dire que la plupart des pays de notre échantillon ont bien réussi à maintenir le salaire du programme relativement bas, et que certains pays ont mieux réussi que d'autres.

Tableau 3. Relation entre le salaire du programme, le salaire minimum et le salaire du marché

Spr= salaire du programme, Smin= salaire minimum, Sm= salaire du marché	Pays / Programme et date de commencement
Spr=Smin>Sm	Botswana LIPWP (1992), Spr après 1998 Inde MEGS (1975), Spr après 1988 Inde JRY (1989)
Spr=Smin<Sm	Argentine Trabajar (1996), Spr avant 2000 Inde MEGS (1975), Spr avant 1988 Colombie Empleo en Accion (2001) Uruguay PAC (2003)
Smin<Spr<Sm	Corée (1998)
Spr=Smin	Afrique du Sud EPWP (2004) Indonésie PK (1998) Thaïlande SIP (1998) Maroc PN (années 1960) Zambie PW (2002)
Spr=Sm	Égypte PWP (1993) Indonésie ECT de Mercy Corps (2005) Somalie ECT d'ACF (2004)
Spr<Smin<Sm	Argentine Trabajar (1996), Spr après 2000 Argentine Jefes (2002)
Spr<Sm	Bolivie PLANE (2001) Cap-Vert FAIMO (années 1980) Éthiopie NCT (1980), et PSNP (2005) Tanzanie TASAF (2000) Afghanistan LIPW (2002) Bangladesh NCT (1974) Pakistan IGPR (1984)
Spr<Smin	Mexique PET (1995) Pérou "A Trabajar Urbano y Rural" (2002) Malawi MASAF (1995) Algérie IAIG (1994) Yémen (1996)
Sm<Spr<Smin	Botswana LIPWP (1992), Spr avant 1998 Madagascar HIMO (FID) (2000)
Spr=Smin + contributions sociales	Bulgarie (2002) Chili (1993)



Dans les pays où le salaire du programme a été maintenu *plus bas que le salaire du marché*, il se peut qu'il y ait eu une certaine mesure d'auto-sélection des pauvres dans le programme, comme cela a été le cas dans le Régime de garantie de l'emploi Maharashtra *avant* 1988 (quand le salaire minimum et le salaire du programme ont doublé) (Subbarao 1997). Après la hausse des salaires intervenue en 1988, les dépenses salariales moyennes dans le cadre du RGE ainsi que le nombre de journées-personnes d'emploi ont augmenté, ce qui a entraîné une limitation du programme et donc un affaiblissement de la garantie d'emploi (Subbarao, 1993; Ravallion et coll., 1993; Dev, 1995; Subbarao et coll., 1997; Subbarao, 1997). Le tableau 4 montre qu'il existe une forte variation du niveau du salaire minimum et du salaire de l'emploi occasionnel dans les États de l'Inde en 1999/2000, et qu'en moyenne, 75% des travailleurs occasionnels touchaient moins que le salaire minimum. Ces éléments d'information donnent à penser qu'un régime de garantie de l'emploi dans lequel le salaire est fixé au niveau du salaire minimum (qui dans beaucoup de pays et plus élevé que le salaire du marché), coûterait très cher aux pouvoirs publics et que le ciblage serait probablement mauvais (du fait que les non-pauvres seraient attirés par le programme – voir O'Keefe, 2005).

© OIT/Marcel Crozet



Tableau 4. Salaire minimum dans le secteur de l'agriculture, salaire moyen du travail occasionnel et part des jours de travail occasionnel, par État

État	Salaire minimum de l'État dans le secteur de l'agriculture (Rs/jour)	Salaire moyen du travail occasionnel (Rs/ jour) en 1999-00	% des jours de travail occasionnel rémunérés au-dessous du salaire minimum de l'État
AP	80	35	96.5
Assam	46	47	31.9
Bihar	59	36	93
Gujarat	60	40	73.4
Haryana	80	63	60.7
Karnataka	46	37	59.2
Kerala	91	91	40.1
MP	53	29	91.5
Maharashtra	45	34	63.9
Orissa	50	29	93.3
Punjab	82	68	58.5
Rajasthan	60	53	60.8
TN	54	45	51.5
UP	58	41	66.4
Bengale-Occid	62	44	83.9
Total Inde	—	40	75.2

Source: O'Keefe, P. 2005. *Workfare programs in India and Internationally: Note on issues and experience* (New Delhi, Bureau de la Banque mondiale).

Dans une situation où le *salaire du marché est plus élevé que le salaire minimum*, le salaire d'un programme financé sur fonds publics peut encore être fixé soit au niveau du salaire minimum, soit même légèrement au-dessus du salaire minimum, mais au-dessous du salaire pratiqué sur le marché. Ce type de fixation du salaire a toutes les chances de conduire à une auto-sélection des pauvres dans le programme. Dans le cadre du PTP mis en place en Corée à la suite de la crise financière de 1998, le *salaire du programme a été fixé à un niveau légèrement inférieur à celui du salaire pratiqué sur le marché* pour la main-d'œuvre non qualifiée pour faire en sorte que seuls ceux qui en avaient le plus besoin participent au programme. Durant la crise, le taux de rémunération du marché a chuté, et

le salaire pour les travaux publics a été ajusté à la baisse plusieurs fois pour maintenir l'auto-ciblage des plus pauvres (Subbarao, 1999 et Hur Jai-Joon, 2001).

Cependant, dans les pays où le salaire minimum est égal ou supérieur au salaire du marché et où une législation du travail restrictive empêche de fixer le salaire au-dessous du niveau minimum, il n'est pas possible de recourir à un mécanisme d'auto-ciblage. C'est le cas pour le programme *Empleo en Acción*⁸ en Colombie, qui ne peut pas mettre en œuvre l'auto-ciblage de ses bénéficiaires en raison de l'obligation légale de payer le salaire minimum (et éventuellement des prestations). À la place, *Empleo en Acción* a recours à d'autres mécanismes de ciblage en limitant la possibilité de bénéficier du programme aux travailleurs classés dans les catégories 1 et 2 (les quintiles de revenu les plus bas) dans le SISBEN⁹. Même si l'intention est de recourir à l'auto-ciblage, le salaire du programme devrait être fixé au regard des objectifs du projet. Dans le contexte de la Somalie, pays qui subit des périodes de sécheresse saisonnière et qui connaît un déplacement de sa population, la migration et la réduction des troupeaux sont les moyens les plus fiables et les plus courants pour faire face à ces périodes de sécheresse dans la région, qui sont traditionnellement utilisés pour se prémunir contre l'insuffisance des récoltes (Mattinen et Ogdén, 2006). Le salaire offert par *Action Contre la Faim* en Somalie du Sud a été fixé pour l'essentiel en tenant compte de l'objectif de reconstitution des troupeaux parmi les foyers les plus pauvres, à un niveau légèrement au-dessus du taux journalier courant pour la main-d'œuvre (Système de sélection des bénéficiaires des programmes sociaux), qui est un système indirect d'examen des moyens qui classe les individus en fonction d'une évaluation des conditions de vie des différentes familles.

Le choix de la méthode de rémunération – à la journée/la pièce – peut aussi avoir une incidence sur le ciblage et les résultats des PTP. Le paiement à la tâche ménage une certaine flexibilité et peut attirer plus de femmes sur les sites (Dev 1995, Subbarao et coll. 1997) ou permettre à plusieurs membres d'une même famille de partager le travail. Cependant, les paiements à la tâche peuvent être source de confusion et s'avérer difficiles à gérer, et ils sont susceptibles d'être exploités par le chef d'équipe et provoquer des retards, comme pour un RGE (Pellissery, 2006).

⁸ Pour de plus amples renseignements sur le régime de protection sociale de la Colombie, voir: Banque mondiale 2002, Colombia Social Safety Net Assessment Report No 22255-CO, août 2002.

⁹ Pour des informations détaillées sur le schéma SISBEN de la Colombie, voir: Tarsicio Casteñada 2005, Targeting Social Spending for the 2006 with Proxy-Means Testing: Colombia's SISBEN System, juin 2005.

En revanche, le taux de rémunération offert par les programmes de travaux publics ne devrait pas être fixé à un niveau si bas qu'il soit au-dessous du salaire de réservation (coût d'opportunité de la main-d'œuvre) car, en plus de n'avoir aucun effet sur la malnutrition saisonnière, il exclurait les foyers pauvres qui ont un salaire de réservation plus élevé en raison des contraintes existantes et de la déconsidération sociale. Barrett et Clay (2003) montrent que dans le cadre du programme NCT en Éthiopie, en raison de l'imperfection des marchés du travail, le coût d'opportunité du travail pour les foyers pauvres était plus élevé, ce qui s'est traduit par des erreurs de ciblage. Comme solution, ils proposent d'ajouter des variables catégorielles simples conjuguées à divers taux de rémunération pour exclure les individus mieux lotis ayant un salaire de réservation élevé: par exemple, le fait de posséder trop de terres, du capital, la présence de trop de personnes dans les foyers, etc.

Taux de rémunération effectif et nombres d'heures travaillées

Le nombre d'heures travaillées a une incidence sur le taux de rémunération réel et la participation au programme. Il n'est pas inhabituel dans le contexte africain d'autoriser les gens à travailler 4 ou 5 heures et de les payer pour une journée complète. Le principe justificatif est de permettre aux individus de s'occuper de leurs champs. Malheureusement, cette politique augmente spectaculairement le taux de rémunération réel, ce qui attire un plus grand nombre de personnes dans le programme. La solution courante consiste à laisser participer au programme ceux qui veulent travailler et à limiter le nombre de journées travaillées (ou à organiser une rotation). C'est ce qui s'est produit à Madagascar, par exemple, où les travailleurs sont tenus de travailler 5 heures par jour dans le cadre des projets HIMO financés par la Banque mondiale (projets à haute intensité de main-d'œuvre mis en œuvre par le FID au titre de la protection sociale) pour une durée moyenne de 20 jours, contre un salaire plus élevé que le salaire pratiqué sur le marché pour la main-d'œuvre non qualifiée. En raison du niveau relativement élevé des salaires, (moins de 1 dollar par jour) et de la demande d'emploi supérieure aux possibilités d'emploi créées, un système de rotation a été appliqué presque partout pour donner une chance de travailler au plus grand nombre de pauvres possible.



Extrait de: *A strategy for a Public Works Programme as part of a Social Safety Net: Issues and approaches*

Par G. Edmonds, BIT, 2009

Ciblage et taux de rémunération

À l'évidence, il faut qu'un PTP dans le cadre d'un système de protection sociale définisse clairement qui sont les bénéficiaires voulus. Les programmes à haute intensité de main-d'œuvre évoqués plus haut reposent généralement sur l'auto-ciblage. Cependant, dans le contexte cambodgien, les programmes du type espèces et nourriture contre travail ont eu recours à l'établissement de profils de pauvreté et à l'identification de l'insécurité alimentaire comme premier indicateur approximatif pour déterminer les lieux où ces programmes devraient opérer. L'emplacement effectif des projets et le choix des participants à chaque projet sont arrêtés en suivant un processus participatif avec les conseils des communautés et les comités de développement des villages lorsqu'il en existe.

La fixation du taux de rémunération est une question importante dans tous les dispositifs de travaux publics et le processus pour décider du niveau approprié ne peut pas reposer entièrement sur l'auto-ciblage et sur le souci d'éviter de fausser les marchés du travail locaux. Point plus important dans un programme de travaux publics dans lequel l'offre d'emplois est l'arme principale pour atténuer la pauvreté, il est capital que le programme offre une rémunération juste et favorable. Pour y parvenir, il est nécessaire de déterminer combien il en coûte pour faire vivre un foyer ordinaire en satisfaisant aux besoins élémentaires comme la nourriture, le logement, la santé, l'éducation et un certain degré d'assurance contre d'éventuelles catastrophes futures, avant d'examiner combien touchent les pauvres ailleurs. Avec 30% de la population classée parmi les pauvres, il y a manifestement un grand nombre de personnes qui, même si elles ont trouvé une forme d'emploi quelconque, ne gagnent pas assez pour satisfaire à leurs besoins élémentaires. Par conséquent, la question de la rémunération ainsi que le nombre et la durée des emplois offerts dans le cadre d'un programme futur devront être étudiés avec attention.

Les programmes à haute intensité de main-d'œuvre sont destinés aux foyers dans lesquels il y a des personnes qui sont en mesure d'offrir leur force de travail. Si ces programmes ne sont pas efficaces pour créer ou préserver des actifs, le coût de la fourniture d'un avantage pourra être élevé. L'objectif des programmes à haute intensité de main-d'œuvre est de créer le maximum d'emplois pour un budget donné. En conséquence, on dépense le moins possible en outils et en équipement afin de maximiser le montant payé à la main-d'œuvre. Si le taux de rémunération pour les projets à haute intensité de main-d'œuvre est trop bas, le coût d'opportunité de la participation au projet pour un foyer pourra être jugé trop élevé surtout

quand les autres solutions possibles sont au moins considérées comme meilleures au plan de la rémunération.

Les programmes fondés sur la main-d'œuvre sont à plus faible intensité de main-d'œuvre. Le choix des technologies est lié à l'utilisation de la main-d'œuvre pour des activités pour lesquelles une telle utilisation est économiquement et techniquement viable. Pour un montant donné de ressources, l'approche fondée sur la main-d'œuvre créera généralement moins d'emplois que l'approche à haute intensité de main-d'œuvre. Cependant, la première est plus efficace que la seconde pour créer et maintenir des infrastructures. L'approche fondée sur la main-d'œuvre nécessitera probablement un "salaire d'efficacité"¹⁰ plus élevé parce que les travailleurs seront plus encadrés dans leur travail et devront avoir une meilleure productivité. Le taux de rémunération est donc fixé à un taux comparable à celui qui est généralement offert dans la région. L'expérience internationale montre que les conséquences de la fixation d'un niveau de salaires trop bas pour les programmes fondés sur la main-d'œuvre sont les suivantes: a) un taux élevé de renouvellement des travailleurs et d'absentéisme, et b) une faible productivité des travailleurs qui demeurent sur le projet¹¹.









En bref, les considérations qui précèdent soulignent combien il importe de prendre conscience de la différence entre les divers programmes et des conséquences que cela a sur les taux de rémunération et l'équilibre entre l'emploi et la création ou la préservation d'actifs.

Dans le cadre de l'établissement du projet de document de stratégie final, le BIT a commandé une enquête dont les objectifs sont de définir les taux de rémunération appropriés pour un programme d'envergure nationale et de fournir des informations sur la disponibilité de main-d'œuvre pour un tel programme.

¹⁰ Le salaire d'efficacité est fixé à un taux de rémunération au-dessus du taux du marché et versé pour garantir une meilleure performance sous la forme d'une productivité plus élevée ou d'une plus grande efficacité et d'un moindre renouvellement des travailleurs.

¹¹ Voir Tajzman et de Veen (1998) dans la liste d'ouvrages de référence.

Pour en savoir plus

- 
-  Dell Nino, C., Subbarao, K., Milazzo, A. 2009. *How to make public works work: A review of the experiences*, Document d'information sur la protection sociale n° 0905 (Washington, DC, Banque mondiale).
 -  Devereux, S., Solomon, C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*, Document d'information n° 24 de la série des questions relatives à l'emploi et à la pauvreté (Genève, Département de l'analyse économique et des marchés du travail, Bureau international du Travail).
 -  Edmonds, G. 2009. *A strategy for a public works programme as part of a social safety net: issues and approach* (Genève, Bureau international du Travail).
 -  Miller, S., Lal, R., Lieuw-Kie-Song, M., et Kostzer, D. 2010. *Public works and employment programmes: Towards a long-term development approach*, Document de travail n° 66 (Brasilia, Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement).
 -  Mitchell, W. 2008. *Assessing the wage transfer function and developing a minimum wage framework for the Expanded Public Works Programme in South Africa* (Newcastle, Australie, Centre pour le plein emploi et l'équité, Université de Newcastle).
 -  O'Keefe, P. 2005. *Workfare programs in India and Internationally: Note on issues and experience* (New Delhi, Bureau de la Banque mondiale).
 -  Tajgman D., de Veen J. 1998. *Employment intensive infrastructure programmes: Labour policies and Practices* (Genève, Bureau international du Travail).

Liste de points à vérifier

FIXATION DU TAUX DE RÉMUNÉRATION APPROPRIÉ	
Répondez aux questions suivantes:	<input checked="" type="checkbox"/>
Évaluez l'environnement intérieur	
Niveaux existants du taux de rémunération (par ex., travail qualifié, semi-qualifié, non qualifié)	
Taux du salaire minimum, taux moyen	
Taux à des fins d'auto-ciblage, qui découragera les participants potentiels de quitter d'autres types de moyens de subsistance	
Le but est-il de relever le salaire plancher existant? Dans l'affirmative, quels sont les impacts plus généraux attendus sur le marché du travail ou l'économie?	
Déterminez la législation du travail applicable (par ex., législation nationale ou conditions d'emploi de base énoncées dans une loi)	
Y a-t-il une dispense spéciale pour les PPE?	
Les travailleurs des PPE peuvent-ils négocier collectivement ou se syndiquer?	
Assurez l'équité entre hommes et femmes	
Déterminez la durée journalière du travail	
Évaluez les implications pour le travail à plein temps, le travail régulier ou le travail saisonnier	
Déterminez les avantages liés à l'emploi formel et ce qu'il serait possible d'offrir dans le cadre du PPE	
Déterminez si le PPE remplace telles ou telles prestations auxquelles les participants ont droit	



FIXATION DU TAUX DE RÉMUNÉRATION APPROPRIÉ

Répondez aux questions suivantes:



Déterminez le taux de salaire efficace

Le PPE subventionnera-t-il des entreprises ou des activités à but lucratif?

Y aura-t-il une différence au niveau de la rémunération entre le travail qui contribue à réaliser des actifs publics et celui qui contribue à réaliser des actifs privés?

Fréquence des paiements (par ex., en fonction du temps: journaliers, hebdomadaires; ou à la tâche: une fois la tâche achevée)

Évaluez les avantages et la rémunération nette (par ex., si le taux de rémunération est plus élevé que le salaire moyen)

Les salaires seront-ils normalisés entre les différents secteurs (par ex., infrastructures, agriculture, environnement, social)?

Quel est le pourcentage du budget qui sera alloué aux salaires? Quelle est l'intensité de main-d'œuvre escomptée? Les ratios d'intensité de main-d'œuvre seront-ils précisés?

Fixation d'une limite au nombre d'heures par jour, de jours par mois? Travailleurs de jour et travailleurs de nuit?

Établissez une stratégie pour traiter avec les syndicats - négociation collective, processus sociaux

Évaluez les considérations relatives à l'impôt / les exonérations d'impôt et les coûts prévus par la loi

Les salaires et la rémunération ont-ils été fixés pour faire en sorte que les programmes ne détournent pas les participants d'autres possibilités d'emploi existantes?

Des lignes directrices claires ont-elles été publiées et diffusées concernant les taux de rémunération et les tâches prévues?

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

