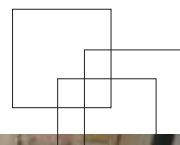




Bureau  
international  
du Travail

# Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 14-1  
**Innovations dans les systèmes  
de paiement pour les PPE:  
Efficacité, responsabilité  
et inclusion financière**

## 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° 14-1

### **Innovations dans les systèmes de paiement pour les PPE: Efficience, responsabilité et inclusion financière**

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](mailto: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](http://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](mailto:pubvente@ilo.org)

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

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

## Note d'orientation n° 14-1

# Innovations dans les systèmes de paiement pour les PPE: Efficience, responsabilité et inclusion financière



### Objectif

La conception des systèmes de paiement n'est pas une simple "question technique". Il existe aussi des dimensions sociales et économiques qu'il faut prendre en compte. Si l'accent n'est pas clairement mis sur la transparence et les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité sociale pour s'assurer que le travail accompli est correctement rémunéré et que la corruption et les fuites sont réduites au strict minimum, les nouveaux systèmes peuvent aussi donner lieu à des abus. Par ailleurs, les PPE de grande envergure<sup>1</sup> sont aussi susceptibles de servir de catalyseur et de plate-forme pour amplifier la prestation de services et l'inclusion financière. Cela supposera de déterminer comment il est possible de concevoir le système de paiement des PPE d'une manière novatrice.

Plus précisément, les participants au cours sont censés être en mesure de:

- mieux comprendre la nature des systèmes de paiement et connaître les options qui s'offrent;
- être sensibilisés à la nécessité de tenir compte des effets involontaires qui résultent de telle ou telle conception des systèmes de paiement et/ou innovation apportée à ces systèmes (appropriation sociale de la technologie);
- considérer explicitement les arbitrages dans la conception – par ex., facilité d'utilisation pour les participants ou effets d'attraction potentiellement bénéfiques;
- avoir conscience de l'importance de mettre en œuvre la responsabilité sociale et des possibilités dans ce domaine – par l'adoption d'outils systémiques/de systèmes ainsi que par divers processus de responsabilité sociale simples et plus accessibles;
- concevoir et mettre en œuvre des systèmes de paiement et évaluer leur impact plus efficacement pour favoriser en permanence l'innovation et la responsabilisation au niveau politique.

<sup>1</sup> 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).

### Sujets (couverts dans la note d'information)

- Poids du passé dans la conception, et possibilités d'innovation contextuelle et tournée vers l'avenir.
- Objectifs et éléments communs de la conception des systèmes de paiement.
- Innovations dans les systèmes d'exécution des paiements, par ex., téléphones portables, ouverture de comptes en banque pour ceux qui n'en ont pas.
- Innovations dans les mécanismes de responsabilité sociale.
- Innovations pour faire face aux difficultés courantes, par ex., retards, limitation des capacités.

## Introduction

La première priorité quand on conçoit un système de paiement des salaires pour un PPE est de faire en sorte que les salaires et les prestations versées aillent aux bénéficiaires/participants visés en temps opportun et moyennant un coût d'accès minimum pour ces derniers (c'est-à-dire frais de commodité/déplacement et pas de fuites dues à la corruption), et que toute augmentation des capacités administratives soit conçue et planifiée pour assurer une exécution adaptée à l'envergure et l'échelle caractéristiques d'un PPE.

Outre le fait de s'assurer que la conception du système de paiement puisse être adaptée aux conditions locales tout en satisfaisant à ces critères, il importe aussi de veiller à ce que: a) la transparence, la responsabilité et des mécanismes de résolution des problèmes soient en place; et b) les innovations stratégiques pour faire face aux éventuelles difficultés puissent être identifiées et mises en œuvre de façon que les objectifs du programme soient atteints.

Une deuxième priorité est d'identifier comment les systèmes d'exécution et de paiement qui vont de pair avec des programmes de transferts sociaux et d'emploi publics de grande envergure peuvent être déployés pour faciliter l'inclusion financière non seulement des bénéficiaires, mais potentiellement aussi pour les régions mal desservies dans lesquelles ces programmes sont susceptibles d'être mis en œuvre.

### **Le poids du passé: le système de paiement est-il adapté aux nouveaux objectifs/à la nouvelle envergure des PPE?**

Dans bien des cas, pour mettre un nouveau PPE sur ses rails ou augmenter l'envergure d'un PPE existant aussi rapidement que possible, le choix du mode de rémunération et le système de paiement adopté sont les mêmes

que pour des programmes antérieurs ou que celui qui est actuellement en fonctionnement. C'est ne pas tenir compte du fait que le système pourrait *ne pas être adapté à l'élargissement substantiel* et/ou répondre aux *objectifs* que le nouveau PPE vise à atteindre.

Par exemple, comme cela a été souligné dans la *note d'orientation sur la conception institutionnelle*, le paiement des participants peut être fait au niveau des projets ou à celui du programme. Dans le cas de paiements au niveau des projets, les organismes qui mettent en œuvre les projets (par ex. les entreprises exécutant les marchés) embauchent des travailleurs et les payent directement pour le travail accompli. Les agents qui mettent en œuvre les projets gèrent habituellement eux-mêmes tout le système de paiement et ils peuvent payer en espèces, en nature ou, de plus en plus, par la voie de comptes bancaires ou d'autres moyens électroniques. Les paiements au niveau du programme sont habituellement faits par la structure administrative locale qui est chargée de tenir les registres de tous les participants. Les agents qui mettent en œuvre les projets notifient habituellement à la structure administrative locale le nombre de jours travaillés et le montant qui est dû aux travailleurs pour la période visée. Les paiements sont ensuite effectués au niveau central. Cependant, un tel système ne nécessite ou ne comporte pas de *registre intégré pour les bénéficiaires* (par ex., un registre unique) couvrant tous les projets connexes ou n'oblige pas à faire en sorte que le travail et les sommes versées aux participants puissent être synchronisés et suivis au niveau central. Mais, si le but du nouveau PPE est de faciliter la fourniture de travail dans le cadre de projets/travaux multiples, un tel système peut se justifier.<sup>2</sup>

Bon nombre des PPE actuellement mis en œuvre connaissent des retards de paiement à des degrés divers et pour diverses raisons. Pour déterminer comment réduire le plus possible ces retards, il importe d'examiner les éventuels blocages, inefficiences et compromis consentis dans la conception concernant le "flux des fonds". Il ne suffit pas de se pencher sur les transactions à la fin de la chaîne des paiements telles qu'elles se rapportent au paiement des participants.

- Les paiements peuvent être retardés en raison de retards dans le transfert des fonds à l'organisme chargé de la mise en œuvre.<sup>3</sup>
- Il se peut qu'il faille simplifier les processus qui relient la rémunération et les systèmes de paiement; par exemple, en cas de rémunération à la pièce ou à la tâche, des délais dans la certification de la conformité de

<sup>2</sup> Voir la conception du PETP, à savoir une rémunération à la tâche, gérée par les entrepreneurs recrutés pour chaque projet. Partant, il n'existe pas de base de données centralisée des bénéficiaires/participants.

<sup>3</sup> Slater et coll. (2006) ont constaté que les deux premières années de la mise en œuvre des programmes étaient marquées par des délais fréquents dans le débloqué des fonds par la région pour le Woreda de district, ce qui entraînait des retards de paiement aux bénéficiaires du PPPS. C'était le cas même quand il s'agissait de travaux publics.

la réalisation des travaux peuvent entraîner des retards dans le paiement des participants.<sup>4</sup>

- Les paiements par l'intermédiaire des banques/bureaux de poste peuvent être une autre solution de prédilection si l'on veut séparer les organismes chargés de la mise en œuvre de ceux qui s'occupent des paiements de façon à réduire la corruption et à mettre en place un système de paiement plus efficient. Cependant, il se peut qu'initialement, les succursales des banques dans les zones auparavant mal desservies n'aient pas le personnel adéquat pour gérer un grand nombre de comptes nouveaux. Par ailleurs, il est possible qu'il n'y ait pas de systèmes pour assurer le transfert des ressources du compte de l'organisme chargé de la mise en œuvre à ceux des participants.<sup>5</sup>
- L'organisme chargé de la mise en œuvre peut essayer de simplifier et de réduire le plus possible le nombre de paiements qu'il faut faire lorsqu'il y a des frais de transaction et des délais, et que les capacités sont entièrement mobilisées, ce qui occasionne des retards dans le paiement des participants.

## Évoluer vers une nouvelle conception: arbitrages, choix et capacité de stimuler l'inclusion financière

Lorsqu'on conçoit des systèmes de paiement pour les PPE de grande envergure, il faut peut-être admettre la nécessité de procéder à un certain nombre d'arbitrages, par exemple, si les paiements par l'intermédiaire des banques ou des bureaux de poste peuvent contribuer à réduire la corruption et les frais d'exécution, à court terme cette méthode peut être freinée par le problème des capacités et de l'acceptation de ce nouveau système de paiement par les banques et les bénéficiaires, par opposition au fait de recevoir simplement des espèces sur le site du projet.

- <sup>4</sup> Dans le cas du Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (PNMGGER), avant qu'un ordre de paiement au profit du travailleur puisse être envoyé aux succursales des banques ou aux bureaux de poste où les travailleurs ont leurs comptes, et que des bulletins de paye soient remis aux travailleurs, les ingénieurs subalternes doivent quantifier le travail accompli, sur la base duquel est fixé le salaire à verser au travailleur. Cela a fréquemment été la source de retards supplémentaires. Un certain nombre de mesures ont été proposées pour résoudre ce problème, qui vont de l'augmentation du nombre d'ingénieurs jusqu'à la remise d'une avance sur salaire avant que la quantification soit achevée, en passant par l'abandon de la rémunération à la pièce au profit de la rémunération à la journée, au moins dans les zones où le système de quantification du travail n'est pas en place (Economic Times, 2010; Rediff.com, 2009). De plus, une compensation a été demandée au titre des dispositions de la Liste II de la Loi LNMGGGER, qui prévoit le paiement d'une telle compensation en vertu de la Loi sur le paiement des salaires, 1936, en cas de retard (Baisakh, 2009).
- <sup>5</sup> Outre le renforcement des capacités stimulé en partie par des mesures réglementaires (visant par exemple à assurer l'inclusion financière dans les zones mal desservies) et des mesures d'incitation, il a également été proposé de prendre des mesures pour renforcer la responsabilité et offrir des compensations, par exemple en "plaçant les banques et les bureaux de poste sous l'autorité disciplinaire du PNMGGGER" (Rediff.com, 2009).



D'autre part, comme on le reconnaît de plus en plus, même sur le long terme, **un système de paiement plurimodal** peut être nécessaire pour combler les lacunes dans la couverture assurée par les établissements financiers et pour faciliter l'accès des participants. Par exemple, dans le cas de la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGER) les bénéficiaires/participants préfèrent apparemment les paiements par l'intermédiaire des banques sauf quand celles-ci sont trop éloignées. Même dans le cas d'un programme bien établi comme le programme *Bolsa Familia* au Brésil, on estime qu'environ 65% des bénéficiaires ont touché leurs prestations aux guichets de la loterie en 2005.<sup>6</sup> Dans ce cas, il faudra mettre en balance la facilité avec laquelle les paiements sont touchés et les objectifs à long terme, à savoir encourager l'inclusion financière et fournir des services bancaires et des services aux entreprises aux régions actuellement mal desservies et encourager l'épargne, et examiner comment il est possible d'adapter ces nouveaux types de modèles de "services bancaires sans succursales" et de "services de banque correspondante".<sup>7</sup>

La capacité des PPE et des programmes de protection sociale de grande envergure de **faciliter l'inclusion financière** et de **servir de plate-forme pour contribuer à surmonter les obstacles traditionnels** est de plus en plus reconnue par les PPE innovants comme le PNMGGER. Par exemple, une enquête récente<sup>8</sup> a révélé que seulement 59 pour cent de la population



© Régime Nationale Mahatma Gandhi de Garantie d'Emploi en milieu Rural

- <sup>6</sup> Banque mondiale. 2009. "Chapter 5. Benefit levels and delivery mechanisms, key messages", in *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets* (Washington, DC). Peut être consulté à : [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/For\\_Protection\\_and\\_Promotion-Ch5.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/For_Protection_and_Promotion-Ch5.pdf) [consulté le 21 mai 2011], pp. 156-174.
- <sup>7</sup> Voir Diniz (2009) et Johnson (2008) pour des informations sur la méthode des services de banque correspondante au Brésil et sa pertinence pour l'Inde. Voir aussi les informations récentes laissant entendre que le gouvernement indien a demandé aux États d'étudier l'adoption du modèle de l'entreprise correspondante dans les zones où il n'y a ni banques, ni bureaux de poste pour le versement des salaires dans le cadre du PNMGGER (Gouvernement de l'Inde, Ministère du développement rural, 2010).
- <sup>8</sup> Max-New York Life / National Council of Applied Economic Research (NCAER): *How India earns, spends and saves – results from the India Financial Protection Survey* (New York, NY, et New Delhi, 2007).

adulte en Inde avait accès à un compte d'épargne. Hormis la constatation prévisible selon laquelle il existe un lien solide entre le revenu annuel et le fait de posséder un compte bancaire par groupe professionnel, l'absence de papiers d'identité est apparemment un obstacle majeur auquel sont confrontés les foyers pauvres dont les membres sont employés dans le secteur informel lorsqu'ils essaient d'ouvrir un compte bancaire, compte d'épargne, compte créditeur ou compte courant de quelque type que ce soit.<sup>9</sup>

Dans le contexte du PNMGGGER, le gouvernement indien a approuvé une carte d'emploi, qui est remise à tous les participants comme document valide au regard des normes KYC (Know Your Customer) appliquées aux banques. Cette décision confère aux cartes d'emploi un statut semblable à celui d'autres papiers d'identité reconnus, comme le passeport, le permis de conduire et/ou la carte électorale, aux fins de l'ouverture d'un compte bancaire dans le pays et peut donc ainsi donner aux pauvres des zones rurales un accès bien plus facile aux services financiers.<sup>10</sup> Également, en Inde, l'initiative nationale "User Identity" (UID) vise à résoudre cette question d'une manière plus complète.

Par ailleurs, les comptes bancaires "de base" auxquels beaucoup de pays s'intéressent en priorité (par ex., l'initiative "Mzansi Bank Account" en Afrique du Sud<sup>11</sup> et l'initiative "no-frills account" de la Banque de réserve de l'Inde), souvent en liaison avec les paiements pour les PPE et les transferts sociaux à faire par l'intermédiaire du système bancaire, devront peut-être être adaptés davantage pour faciliter l'épargne et favoriser la microfinance/le microcrédit afin de réduire la vulnérabilité.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ramji (2009) souligne d'une manière poignante les mots de Hernando de Soto: "Il y a trois questions qui sont régulièrement posées: Comment vous appelez-vous? – Identifiez-vous. La plupart des gens dans le monde ne peuvent pas s'identifier, du moins au plan légal. Deuxièmement: Quelle est votre adresse? La plupart des gens n'ont pas d'adresse officielle. Et troisièmement: Pour quelle société travaillez-vous? La plupart des gens n'ont pas de société officielle." (Entretien avec Opportunity International, 2005, cité dans Nations Unies, 2006).

<sup>10</sup> Tiwari, R. 2009. "Now, NREGS cards can be used for opening bank account", *Indian Express* (New Delhi). Peut être consulté à: <http://www.indianexpress.com/news/now-nregs-cards-can-be-used-for-opening-bank-account/520065/0> [consulté le 21 mai 2011].

<sup>11</sup> De 2004 à avril 2009, plus de six millions de Sud-africains ont ouvert des comptes bancaires Mzansi, qui offrent aux clients qui n'avaient jamais eu de compte bancaire un accès facile aux services bancaires dans tout le pays. Cette initiative, soutenue par les quatre plus grandes banques du pays et par la Poste, a donné suite à une recommandation de la Charte des services financiers (CSF) (Bankable Frontier Associates, 2009).

<sup>12</sup> Ramji (2009) souligne que "plus de la moitié des personnes interrogées ont indiqué que la principale raison pour laquelle elles n'avaient pas ouvert de compte était que leurs revenus étaient trop bas pour pouvoir épargner. Sur les 556 sondés qui ont avancé cette raison, seulement 4 pour cent ont dit ne pas épargner régulièrement. Autrement dit, 96 pour cent de ceux qui estimaient que leur revenu était trop faible pour justifier une épargne bancaire ont néanmoins indiqué qu'ils épargnaient régulièrement", ce qui laisse penser qu'une campagne d'information est également essentielle lorsqu'on met en place un nouveau système de paiement car, en soi, "l'accès ne signifie pas qu'il y a utilisation, et à ce titre, l'ouverture d'un compte bancaire sans une formation ou une opération de commercialisation en parallèle peut tout simplement se traduire par des coûts additionnels pour la banque sans aucun avantage pour la communauté".

En Éthiopie, compte tenu de la préférence souvent exprimée pour la nourriture par opposition aux espèces eu égard à la hausse des prix des denrées alimentaires et/ou à l'éloignement des marchés, il faut que la conception du programme productif de protection sociale (PPPS) équilibre la fourniture de paiements en espèces et en nature et étudie comment ajuster le ratio de ces paiements par rapport à l'incidence de l'inflation des prix des denrées alimentaires et à l'évolution des besoins au fil du temps.<sup>13</sup>




## Systèmes de paiement: éléments et problèmes communs au plan de la conception<sup>14</sup>

Un système de paiement inefficace peut être une source de corruption et de "fuites", dissuader les travailleurs de participer et s'opposer à certains des objectifs du programme non seulement en raison des fuites, mais aussi lorsque les paiements ne sont pas faits en temps voulu. Du point de vue microéconomique, un PPE ne sera efficace que si les avantages l'emportent sur le coût de la participation. S'il est aisé de calculer l'avantage représenté par le taux de rémunération dans le cadre du programme, le coût se compose de nombreux éléments: le coût d'opportunité qu'est le temps passé dans le PPE, le coût de l'accès au travail y compris les frais de transport, et enfin, le coût de l'obtention de la rémunération. Par conséquent, un système de paiement efficace pour les PPE devrait satisfaire à cinq critères:

- **Fiabilité et régularité.** Il est capital que les PPE garantissent des paiements réguliers et en temps voulu. Il y a un certain nombre de facteurs qui sont pertinents pour assurer la ponctualité et la régularité des paiements, qui vont des virements en temps opportun sur le compte financier pertinent de l'organisme chargé de la mise en œuvre à la certification en temps utile du travail exécuté (en particulier dans le cas des systèmes de paiement à la pièce gérés par l'administration chargée de la mise en œuvre et non pas par un entrepreneur), en passant par la conception des systèmes de paiement. Cependant, la question principale ici est celle de la conception du système de paiement. Pour les travailleurs qui choisissent de participer aux PPE, la contribution la plus

<sup>13</sup> Devereux et coll. (2006) soulignent que "différents ensembles de prestations ont été mis en place dans les régions. Les foyers bénéficiaires ont reçu des prestations en espèces ou en nature, ou une combinaison des deux. Dans ces cas "mixtes", les bénéficiaires ont habituellement reçu des espèces certains mois et de la nourriture d'autres mois, plutôt qu'un ensemble composé d'espèces et de denrées alimentaires en même temps. Environ un foyer sur six visés par le PPPS faisant partie de l'échantillon a reçu uniquement des espèces." De plus, comme l'a souligné Hobson (2009), il est nécessaire de comprendre l'impact réel de l'inflation sur les pauvres: "Comme les foyers qui vivent en permanence dans l'insécurité alimentaire et dans la pauvreté achètent généralement l'essentiel des denrées alimentaires sur le marché, les foyers plus pauvres sont ceux qui sont le plus tributaires du marché – ceux qui ont reçu des espèces au titre du PPPS ont perdu jusqu'à 56% de leur pouvoir d'achat du fait de la hausse des prix des denrées alimentaires sur la période allant de février à juillet 2008."

<sup>14</sup> L'analyse exposée dans la présente section s'inspire de celle de la Banque mondiale (2009) et l'adapte pour l'axer sur les PPE et pour mettre en évidence les innovations mises en œuvre dans le contexte des PPE qui font l'objet de la présente note d'orientation.



importante que fait le programme, c'est d'augmenter leurs revenus. Cette catégorie de travailleurs est aussi très portée sur la consommation, c'est-à-dire que la plus grosse part de leur salaire sera consacrée à la consommation immédiate, surtout de nourriture et de moyens de chauffage. Pour que le PPE soit un succès, il faut que les salaires soient calculés au taux notifié (la condition de fiabilité) et versés à intervalles réguliers sans retards importants (la condition de régularité). Le système de paiement doit tenir compte de ces deux aspects fondamentaux.

- **Capacité administrative adéquate.** Il faut que des mesures destinées à régler les contraintes et problèmes de capacité administrative et à réparer les préjudices subis soient incorporées à la conception du PPE. Cependant, dans la plupart des cas, c'est seulement durant la phase de mise en œuvre que les contraintes sont constatées, quand il devient difficile de modifier les règles qui régissent le PPE. En général, les PPE fixent des objectifs très ambitieux – la création d'un million d'emplois était l'objectif annoncé du PETP en Afrique du Sud, et 100 journées de travail par foyer dans l'Inde rurale, tandis que les contraintes de capacité ne sont pas toujours prises en compte dans le processus politique de prise de décisions qui guide le lancement du PPE. Il en résulte que la qualité de la mise en œuvre peut être lacunaire – les régions bien administrées obtiennent de meilleurs résultats que celles dont la capacité administrative et institutionnelle est insuffisante.
- **Réduction au minimum des coûts pour les bénéficiaires.** Il ressort clairement des diverses expériences avec les PPE dans le monde entier qu'il y a un compromis entre le point de vue de l'administration et celui des bénéficiaires en ce qui concerne le système le plus efficace par rapport aux coûts. Comme on l'a vu plus haut, l'élément le plus important pour les bénéficiaires est qu'ils soient rémunérés pour les journées de travail ou la partie du travail qu'ils ont accomplies au taux précisé sans retard important et en un lieu accessible. Du côté de l'administration, il y a des difficultés logistiques non négligeables pour assurer des décaissements quotidiens, voire hebdomadaires, sur site. Le processus d'approbation comporte des vérifications à divers niveaux pour réduire au minimum les erreurs de compilation, après quoi l'argent est transféré aux autorités chargées des décaissements. Ces dernières années, un consensus est apparu sur l'utilisation du réseau bancaire (et du réseau postal) pour le versement des salaires. Cela a certes réduit la corruption ouverte et permis d'éviter les rôles d'appel, mais l'accès à ces établissements financiers entraîne un coût supplémentaire pour les bénéficiaires qui peut ne pas être immédiatement compris.
- **Flexibilité et systèmes de paiement plurimodaux.** La conception des PPE ne permet pas forcément aux bénéficiaires d'avoir leur mot à dire concernant la méthode de paiement qu'ils préféreraient. Le système est habituellement décidé au niveau national et les éventuelles modifications faites après la mise en œuvre du PPE sont aussi déterminées par des ordonnances administratives. Par exemple, un PPE pourra commencer avec une méthode de paiement en espèces, puis passer à un système de

versement direct sur les comptes bancaires des bénéficiaires, comme cela s'est produit dans le cas du PNMGGGER en Inde. Une combinaison des deux, en fonction de la situation sur le terrain, est probablement la solution la plus efficace, mais cela se trouve souvent dans la conception du système de paiement. En outre, les PPE antérieurs avaient un élément de transferts en nature désigné par l'appellation générique de programmes "Vivres contre travail". La plupart de ceux-ci ont été remplacés par un système de versement des salaires en espèces, même s'il se peut que les bénéficiaires eux-mêmes aient souhaité une combinaison d'espèces et de nourriture, comme c'est manifestement le cas avec le PPS en Éthiopie.

- **Responsabilité et transparence.** La plupart des PPE sont des versions amplifiées et affinées de programmes antérieurs. Les enseignements retirés des PPE existants ont essentiellement trait à la mesure dans laquelle les systèmes de paiement ont été marqués par des erreurs de ciblage, de la corruption et de l'opacité. L'une des innovations essentielles concernant la conception des PPE est l'incorporation de mécanismes de divulgation proactive ainsi que de responsabilisation et de surveillance par les communautés pour atténuer les problèmes qui affectaient les programmes antérieurs.<sup>15</sup> De même, des efforts ont été déployés pour rendre plus transparents la sélection des bénéficiaires ainsi que les flux de financement et les paiements à l'aide d'une combinaison de technologies et de processus de diffusion de l'information et de responsabilisation simplifiés. Dans le cas du PNMGGGER, il y a aussi une tendance, dans certains États, à séparer les fonctions d'identification et d'inscription de la fonction de paiement, ce qui est rendu possible par des virements bancaires directs sur les comptes des bénéficiaires depuis un niveau supérieur de l'administration. On espère que cela améliorera la responsabilité et la transparence du système de paiement.

Les sections suivantes sont consacrées à l'exposé du rôle de l'innovation et de la responsabilité sociale dans l'amélioration de l'efficacité des systèmes de paiement des PPE dans différents contextes (tableau 1). L'innovation et la responsabilité sociale peuvent consolider les multiples objectifs du système de paiement répertoriés plus haut. Il y a aussi des possibilités non négligeables de retirer des enseignements des systèmes d'exécution qui vont de pair avec d'autres formes de programmes de transferts sociaux financés sur des fonds publics comme les allocations sociales (par exemple, les

<sup>15</sup> Voir l'article 17 du PNMGGGER qui prescrit ce qui suit: "Le Gram Sabha procédera à des audits sociaux réguliers de tous les projets au titre du programme adoptés dans le cadre du Gram Panchayat et le Gram Panchayat mettra tous les documents pertinents, y compris les rôles d'appel, factures, coupons, le registre des mesures, les copies des arrêtés d'approbation et autres livres comptables et documents connexes, à la disposition du Gram Sabha aux fins d'exécution de l'audit social." Voir aussi le Collectif MKSS (2006) et Menon (2008) sur le droit à l'information et sa relation avec le PNMGGGER. Adhikari et Bhatia (2010) suggèrent que les audits sociaux des travaux au titre du programme PNMGGGER devraient désormais comprendre la vérification des registres bancaires, y compris les ordres de paiement. Par ailleurs, un ordre de paiement-type devrait être conçu et adopté par tous les gouvernements des États pour promouvoir la transparence et faciliter les vérifications.

allocations familiales en Afrique du Sud) et les programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE) (par exemple, *Bolsa Familia* au Brésil).

Tableau 1. Exemples des principaux organismes/systèmes de paiement pour les PPE<sup>16</sup>

Organisme/ système de paiement	Problèmes et sélection d'exemples
<p><b>Banques, banques mobiles, guichets automatiques de banque (GAB), services bancaires sans succursale/de banque correspondante</b></p>	<p>Point de paiement où des espèces peuvent être remises aux participants, par opposition aux comptes ouverts au nom des participants sur lesquels les salaires et autres prestations sont virés. Les banques sont souvent préférées en raison de leur fiabilité, de leur efficacité et de la sécurité des paiements. Cependant, la tenue de petits comptes présente des difficultés – beaucoup de pays s'intéressent désormais de près aux initiatives privilégiant les comptes "de base" – et il en va de même s'agissant d'assurer la couverture des zones rurales et actuellement mal desservies.</p> <p>Lorsque la couverture de leur réseau est limitée, les banques peuvent offrir des services au moyen de "banques mobiles", de GAB, d'autres centres de paiement et/ou des services par téléphonie mobile. On parle de banque itinérante ou mobile quand des employés de la banque se déplacent avec les espèces à distribuer (par ex., le Bangladesh a recours à des stations de paiement mobiles quand les bénéficiaires du Programme d'allocations au titre de l'enseignement primaire vivent à plus de 5 kilomètres d'une succursale bancaire locale.<sup>17</sup> L'un des inconvénients de ce service est qu'il est coûteux pour la banque, qui peut alors répercuter ces coûts soit sur les bénéficiaires, soit sur le programme. Les possibilités de fraude et les problèmes de sécurité durant le transport et sur le site des paiements sont aussi des éléments à prendre en compte. Les guichets automatiques de banque offrent tous les avantages du paiement direct pour des coûts de fonctionnement faibles mais peuvent présenter des difficultés en fonction des profils des participants.</p> <p>Les services bancaires sans succursales constituent une nouvelle manière de remettre de l'argent et de fournir d'autres services financiers aux individus qui n'ont pas de compte bancaire, par l'intermédiaire des bureaux de poste et d'agents ou de commerces de détail. Les banques sans succursales utilisent les technologies de l'information et de la communication, comme les cartes de débit, de crédit et les cartes à puce prépayées, et les téléphones portables pour transmettre les informations entre l'agent et le client ou la banque. Ce système peut être administré comme une extension du réseau bancaire, ce qui est le cas au Brésil.</p>

<sup>16</sup> Compilés par les auteurs d'après Banque mondiale (2009), avec des apports complémentaires de Maikel Lieuw-Kie-Song.


<sup>17</sup> S. Ahmed. Delivery mechanisms of cash transfer programs to the poor in Bangladesh, Document de synthèse n° 0520 sur la protection sociale (Washington, DC, Banque mondiale, 2005).

Organisme/ système de paiement	Problèmes et sélection d'exemples
	<p><b>Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural, Inde</b></p> <p>Les cartes d'emploi des participants peuvent être utilisées pour ouvrir des comptes bancaires et le PNMGGGER prescrit que les paiements soient faits par la voie de comptes bancaires ou postaux. Les paiements par l'intermédiaire des banques ont permis de réduire la corruption, mais beaucoup de problèmes demeurent non résolus, y compris la mauvaise tenue des registres et les pratiques bancaires insuffisantes en matière de responsabilité à l'égard des participants, ainsi que l'incapacité des banques de faire face aux très grand nombre de paiements au titre du programme PNMGGGER.<sup>18</sup> De plus, les districts ne sont pas tous bien desservis par les banques et les bureaux de poste, de sorte que depuis peu, l'Inde examine aussi le recours à des banques correspondantes pour servir les participants au programme dans les zones mal desservies<sup>19</sup>.</p> <p><b>Projet temporaire "Espèces contre travaux" (Cash for Work Temporary Employment Project – CfWTEP; Projet d'Emploi Temporaire Espèces contre Travaux – PETET), Liberia</b></p> <p>Dans le cadre du PETET, un contrat de sous-traitance a été passé avec les banques locales pour faire les paiements en faveur de tous les participants au programme. Les participants et les responsables de la mise en œuvre ont jugé qu'il s'agissait d'un volet du programme qui fonctionnait très bien. Tous les participants se sont vu remettre une carte d'identification spécifique avec laquelle ils pouvaient recevoir leurs paiements (mais pas ouvrir de comptes). Lorsque cela était possible, ils allaient chercher leur paie aux succursales bancaires locales; cependant, pour les zones plus éloignées, la banque envoyait des représentants dans les communautés participantes une fois par mois pour faire les paiements. Les résultats tirés de l'enquête quantitative montrent que pour 94 pour cent des participants, c'était la première fois qu'ils avaient affaire à une banque.</p> <p><b>PETP, Afrique du Sud</b></p> <p>Le programme Zibambele en Afrique du Sud procède aux paiements en utilisant le même système national que celui qui sert pour les fonctionnaires (nationaux et provinciaux). Les renseignements concernant les bénéficiaires sont saisis dans le système, des comptes bancaires sont ouverts et, pour la plupart, les bénéficiaires sont payés mensuellement, avec très peu de problèmes. Ce système ne s'applique pas au travail accompli dans le cadre des projets. Très souvent, la preuve de l'identité et de l'adresse est un problème.</p>



<sup>18</sup> A. Adhikari et K. Bhatia: NREGA wage payments: Can we bank on the banks? 2010. Peut être consulté à: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/NREGA%20Wage%20Payments.pdf> [consulté le 21 mai 2011].

<sup>19</sup> Pour le Brésil, voir Diniz (2009); et pour les faits nouveaux récents au niveau politique en Inde, voir UIDAI (2010).



Organisme/ système de paiement	Problèmes et sélection d'exemples
Bureaux de poste	Les paiements prescrits par le PNMGGER, sont effectués par la voie de comptes bancaires ou postaux. Souvent, la poste a un réseau plus étendu que les banques et peut être utilisée pour remettre des transferts, par ex., des pensions de retraite (Inde, Lesotho). Cependant, les problèmes auxquels pourraient être confrontés les bureaux de poste en cas d'expansion soudaine de l'importance et du nombre des transactions pourraient être encore plus graves que pour les banques dans les zones rurales, compte tenu en particulier de leur faible capacité et du manque de personnel. Il faut peut-être envisager une stratégie de développement.
Commerces de détail privés	Les cartes de débit peuvent être utilisées pour permettre aux participants de retirer des fonds contre des paiements. Les commerçants peuvent aussi servir de correspondants bancaires.
Centres de paiement désignés	Le paiement sur les sites des travaux (par exemple, en 2004, les travaux publics organisés dans le contexte du tsunami ont donné lieu au versement d'espèces aux participants sur les sites).
Paiements par carte à puce, carte de débit, téléphone portable	Les cartes de débit peuvent être utilisées pour retirer des espèces à partir des points de service, comme expliqué ci-dessus. L'argent est transféré au moyen de téléphones portables sous la forme de temps de parole ou d'argent mobile. Les téléphones portables peuvent aussi être utilisés pour notifier les transferts d'espèces aux clients et offrir aux utilisateurs un accès simplifié aux services bancaires (voir, par exemple, la conception des micro-paiements facilités par le système UID en Inde).
Micro-paiements facilités par l'identification biométrique	Accès au réseau bancaire par des voies multiples en utilisant des machines pour l'identification biométrique normalisée, avec ou sans cartes à puce. <sup>20</sup>

## Innovations et conséquences involontaires

Les PPE récents ont appris les leçons des expériences passées – bonnes et mauvaises. La leçon la plus importante a été que le paiement en espèces

<sup>20</sup> Voir l'Autorité indienne chargée de l'identification unique (2010) pour la méthode et la conception des micro-paiements facilités par le système UID en Inde, qui souligne que les avancées technologiques comme les GAB, et les téléphones portables en particulier, offrent une occasion unique d'étendre l'utilisation des services financiers dans tout le pays; "avec les pauvres, toutefois, les banques sont face à un problème fondamental qui limite le succès des technologies et des innovations bancaires. L'absence de pièces d'identité chez les pauvres crée des difficultés d'établissement de leur identité pour les banques. Cela a également limité la mesure dans laquelle les services bancaires en ligne et mobiles peuvent être exploités pour atteindre ces communautés."



effectué d'une manière non transparente peut être la pire combinaison possible pour les travailleurs. Il conduit à l'inclusion de travailleurs "fantômes", à des baisses des rémunérations, des retards dans les paiements, et des conflits entre les travailleurs, l'administration et les entrepreneurs. La mise en œuvre des programmes en souffre beaucoup, et les avantages des PPE ne sont pas équitablement répartis. Les tendances et innovations récentes sont répertoriées ci-après.

- **Paiement par l'intermédiaire d'établissements, surtout les banques et les bureaux de poste.** Un changement d'orientation important et intervenu tôt a consisté à passer aux paiements par l'intermédiaire des banques et/ou des bureaux de poste. Comme on l'a déjà souligné, l'ouverture de ces comptes a été également facilitée parce que le gouvernement a approuvé la distribution de cartes d'emploi aux participants comme document valide au regard des normes "Know Your Customer" (KYC) pour les banques. Si, dans le cas du programme PNMGGER en Inde, elles ont contribué à réduire la corruption, le passage aux paiements par l'intermédiaire des banques a porté atteinte à certaines sauvegardes chèrement gagnées; par exemple, aux débuts du PNMGGER, quand les paiements devaient être faits en espèces, il fallait que les rôles d'appel soient lus à haute voix et que les salaires soient payés en public. Cependant, comme le soulignent Adhikari et Bhatia (2010) ainsi que Drèze et Khera (2008), il n'est plus nécessaire que les rôles d'appel soient signés par les travailleurs au moment du paiement puisque les salaires sont versés directement par les banques. De ce fait, dans un certain nombre de cas, les rôles d'appel ont été réduits à une feuille de présence vierge, sans renseignements détaillés sur les paiements. On trouvera dans l'encadré 1 un exemple de la façon dont une solution technologique et la responsabilité sociale peuvent se renforcer mutuellement.

À un autre niveau, compte tenu des lacunes de la couverture et de l'exécution assurées par les établissements financiers classiques, dans le nouvel écosystème des PPE, diverses utilisations innovantes des technologies sont étudiées pour faciliter les paiements, dont certaines sont exposées ci-après et dans le tableau 2.

- **Correspondants bancaires et GAB:** Les paiements par l'intermédiaire de correspondants suscitent l'intérêt. Au Brésil, la *Caixa Econômica Federal* détenue par l'État propose un compte courant simplifié qui peut être ouvert dans n'importe quelle succursale ou auprès de n'importe quel correspondant à l'aide d'une carte d'identification, d'un numéro de contribuable et en produisant une preuve de résidence ou une déclaration de domicile. Les détenteurs de comptes ont accès à l'ensemble du réseau de succursales et de correspondants de la Caixa.<sup>21</sup> La Caixa a créé un réseau de correspondants bancaires qui couvre l'ensemble des 5500 municipalités du Brésil. Il comprend des points de vente de billets de loterie, des supermarchés, des drugstores et des stations-service. Selon les estimations, entre 65 et 80 pour cent des bénéficiaires du programme *Bolsa Família* reçoivent leurs allocations par l'intermédiaire de ces correspondants.

<sup>21</sup> Ivatury (2006), cité dans Banque mondiale (2009).

## Encadré 1. Allier les paiements bancaires et la responsabilité sociale dans l'Andhra Pradesh

L'État de l'Andhra Pradesh dans le sud de l'Inde, avec une population de près de 50 millions d'habitants, a été à la pointe de la mise en œuvre du PNMGGGER depuis ses débuts en 2006. L'Andhra Pradesh a été aussi le premier à prescrire d'effectuer les paiements au titre du programme par la voie de comptes bancaires et postaux. Certains s'inquiétaient de la possibilité que la transparence du processus de paiement ne soit compromise si les salaires étaient directement transférés aux travailleurs sans que les autres ne connaissent l'identité du bénéficiaire. Toutefois, tout le monde est convenu que, dans l'ensemble, le modèle de virement bancaire serait préférable à la remise d'espèces pour éliminer la corruption au niveau du paiement des salaires. La solution qui a été mise en œuvre dans l'Andhra Pradesh est proche de l'idéal. Tout d'abord, les organismes chargés de la mise en œuvre et des paiements ont été séparés – dans la structure à trois niveaux de l'administration locale en Inde, la mise en œuvre relève du niveau le plus bas (le village), tandis que les paiements sont effectués au niveau intermédiaire (l'ilot ou *taluka*), et ces deux fonctions sont surveillées au niveau administratif local supérieur (le district ou *zilla*). Lorsque l'ilot procède au virement des rémunérations des travailleurs inscrits, l'ordinateur imprime aussi un bordereau au bureau de l'ilot. Ces bordereaux sont envoyés au village pour être distribués au public. Au moment de la distribution collective, les renseignements détaillés figurant sur le rôle d'appel sont lus à haute voix et le travail est consigné sur la carte d'emploi. Ainsi, la commodité de l'utilisation de comptes bancaires et la transparence dans le paiement des salaires sont assurées.

Source: Adapté de Anish Vanaik (2008).

- **Paiements par téléphone portable:** Ils sont liés à l'utilisation de correspondants bancaires. Extension du réseau bancaire au moyen des commerces de proximité, supermarchés et autres agents agréés.
- **Micro-paiements facilités par l'identification biométrique:** Accès au réseau bancaire par des voies multiples à l'aide de machines pour l'identification biométrique normalisée, avec ou sans cartes à puce.



Tableau 2. Comparaison des systèmes de paiement

Mode de paiement	Fiabilité et régularité	Capacité administrative nécessaire	Réduction des coûts pour les bénéficiaires	Transparence	Avantages	Inconvénients
Espèces	Non	Grande	Oui	Non	Les bénéficiaires reçoivent les salaires dans un lieu public	Le versement d'espèces est habituellement sporadique et non transparent
Banque/bureau de poste	Oui	Grande	Non	Oui	Inclusion financière	La distance depuis l'établissement augmente les frais d'accès
Succursale/GAB de banque mobile	Cela dépend	Grande	Oui	Oui	Commodité et sécurité, solution qui peut être étendue à un système fondé sur les cartes de débit	Le service peut être irrégulier et non fiable
Correspondant bancaire	Oui	Grande	Oui	Cela dépend	Facilité d'accès	Solution qui dépend de la bonne volonté et de la crédibilité des correspondants bancaires
Paiement par téléphones portables	Cela dépend	Faible	Cela dépend	Non	Informations sur les débits et crédits	Dépend des fournisseurs de services de téléphonie mobile
Micro-paiements avec identification biométrique	Oui	Grande	Oui	Oui	Facilité d'accès, flexibilité et transparence; peuvent être utilisés pour intégrer d'autres services comme les paiements en nature	Coûts d'établissement élevés; dépendent de l'adoption de la technologie par les correspondants bancaires; il faut soit des cartes à puce, soit la possibilité de se connecter partout



## Innovations dans les mécanismes de responsabilité sociale pour les paiements

Une solution technologiquement avancée concernant les paiements envisagée pour un programme public d'emploi ne peut pas éliminer complètement la possibilité de fraude et de corruption si elle ne comporte pas une dimension de responsabilité sociale, qui doit être incorporée dans la conception du programme. La quantité de ressources consacrées aux programmes de lutte contre la pauvreté dans le monde est loin d'être négligeable, mais elles n'ont pas permis d'avoir un impact significatif sur la pauvreté et la malnutrition, en partie en raison du manque d'efficacité dans la mise en œuvre. La responsabilité sociale est la meilleure façon de mobiliser l'opinion publique, de déterminer qui doit rendre des comptes à qui, et d'assurer un mécanisme transparent pour la sélection et le paiement des participants conformément aux salaires annoncés et au calendrier des paiements, qui est inclus dans la conception du PPE.

En Inde, par exemple, la Loi sur le droit à l'information (2004) avait ses racines dans le combat mené pour rendre publics les rôles d'appel dans les PPE afin d'empêcher l'inclusion de faux bénéficiaires. Cette pratique a ultérieurement été étendue au versement des salaires pour le travail accompli, qui devait se faire en public devant les fonctionnaires et les entrepreneurs responsables des paiements. Au fil du temps, cette méthode d'identification et de paiement a connu son apogée dans un mouvement national visant à garantir un examen plus attentif des décisions administratives et de la performance financière en ce qui concernait les dispositifs d'engagement des dépenses sociales.<sup>22,23</sup>

Avec le PNMGGGER, la façon dont le droit à l'information a été fusionné avec le droit à l'emploi a nettement renforcé la responsabilité sociale.<sup>24</sup> La mise en place des audits sociaux a ménagé un espace dans lequel les fonctionnaires et les représentants élus des villages chargés de la mise en œuvre doivent écouter les doléances et y répondre dans un forum public.

Hormis les avantages directs retirés de l'exécution et de l'efficacité du programme, il y a des avantages indirects procurés par la participation, qui sont difficiles à quantifier.<sup>25</sup> En Inde, les PPE participatifs, pilotés par les communautés et faisant l'objet d'un suivi ont trouvé leur expression dans le

<sup>22</sup> Collectif Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS). 2006. *Transparency, accountability – using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*. Peut être consulté à : <http://www.righttofoodindia.org/data/mkss06nrega-rti.doc> [consulté le 21 mai 2011].

<sup>23</sup> Menon, S.V. 2008. *Right to Information Act and NREGA: Reflections on Rajasthan*. Peut être consulté à : [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/7351/1/MPRA\\_paper\\_7351.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/7351/1/MPRA_paper_7351.pdf) [consulté le 21 mai 2011].

<sup>24</sup> Par exemple, l'article 17 du PNMGGGER prescrit expressément que des audits sociaux aient lieu dans chaque village. Voir aussi Ministère du développement rural, Inde (2007); *Strengthening right to information: Proactive disclosure under RTI- problems and perspectives*, <http://nrega.nic.in/ProactiveDisc.ppt> (consulté le 23 mai 2011).

<sup>25</sup> M. Adato, J. Hoddinott, L. Haddad: *Power, politics and performance: Community participation in South African Public Works Programs*, IFPRI Research Report 143 (Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2005).

fait qu'au niveau conceptuel, les pauvres ne sont plus considérés comme des objets de l'aide financière, mais comme des demandeurs de droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et aux moyens de subsistance, et le droit à l'information, à la non-discrimination et au travail décent.<sup>26</sup>

À trop s'appuyer sur les solutions technologiques pour combler les lacunes dans le système de paiement, on risque en définitive de priver les communautés de leurs moyens d'action. Si l'on adopte un modèle de paiement fondé sur les comptes bancaires sans mettre en place de nouvelles sauvegardes, le résultat sera que les noms des bénéficiaires et les montants des salaires ne seront plus rendus publics. C'est ouvrir la porte à d'éventuelles omissions (et commissions) du fait de l'organisme chargé de la mise en œuvre et, outre que la plupart des bénéficiaires n'auront jusque-là jamais détenu de compte bancaire, il pourra s'avérer difficile de garantir la responsabilité sociale dans ce scénario pourtant normalement favorable.












Enfin, compte tenu des retards dans les paiements qui sont la caractéristique de nombreux PPE, en particulier durant la phase d'intensification des activités, il faut envisager de verser des avances sur salaire. Adhikari et Bhatia (2010) soulignent que, dans certains districts de l'Andhra Pradesh en Inde, "un paiement de 60 roupies (sur un salaire minimum de 80 roupies par jour) est versé sur les comptes des travailleurs immédiatement après la fin de la semaine et le reste est versé ultérieurement en fonction du travail mesuré, ce qui garantit que les ouvriers n'ont pas à s'adresser aux entrepreneurs ou aux prêteurs sur gage pour leurs besoins immédiats."<sup>27</sup>



© OTT/Mitro Tsukamoto












- <sup>26</sup> Concernant les points forts ainsi que certains des paradoxes du cadre fondé sur des droits du PNMGGER, voir Sharma (2010).
- <sup>27</sup> Reconnaisant que le gouvernement indien "[avait] été incapable de régler le problème des retards dans le paiement des salaires", le Ministre du développement rural, CP Joshi, a dit au Financial Express que le paiement partiel anticipé des salaires aux travailleurs "maintiendrait intact l'intérêt des travailleurs pour le dispositif" (Das, 2010).

## Références - Pour en savoir plus



- 
-  Adato, M.; Hoddinott, J.; Haddad, L. 2005. *Power, politics and performance: Community participation in South African Public Works Programs*, IFPRI Research Report 143 (Washington, DC, International Food Policy Research Institute).
  -  Adhikari, A.; Bhatia, K. 2010. *NREGA wage payments: Can we bank on the banks?* Peut être consulté à : <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/NREGA%20Wage%20Payments.pdf> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Anish Vanaik, S. 2008. "Bank payments: End of corruption in NREGA?", in *Economic & Political Weekly*, 26 avril.
  -  Ahmed, S. 2005. *Delivery mechanisms of cash transfer programs to the poor in Bangladesh*, Document de synthèse n° 0520 sur la protection sociale (Washington, DC, Banque mondiale).
  -  Baisakh, P. 2009. *Where is NREGS heading?* Peut être consulté à : <http://infochangeindia.org/governance/features/where-is-nregs-heading.html> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Bankable Frontier Associates. 2009. *The Mzansi bank account initiative In South Africa: Final report*. Peut être consulté à : [http://www.finmark.org.za/documents/R\\_Mzansi\\_BFA.pdf](http://www.finmark.org.za/documents/R_Mzansi_BFA.pdf) [consulté le 21 mai 2011].
  -  Banque mondiale. 2009. "Chapter 5. Benefit levels and delivery mechanisms, key messages", in *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. Peut être consulté à : [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/For\\_Protection\\_and\\_Promotion-Ch5.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/For_Protection_and_Promotion-Ch5.pdf) [consulté le 21 mai 2011], pp. 156–174.
  -  Collectif Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS). 2006. *Transparency, accountability – using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*. Peut être consulté à : <http://www.righttofoodindia.org/data/mkss06nrega-rti.doc> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Das, S. 2010. "Part advance payment of NREGA wage likely", *Financial Express*, 18 Jan. Peut être consulté à : <http://www.financialexpress.com/news/part-advance-payment-of-nrega-wage-likely/568915/> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Devereux, S. et coll. 2006. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). Trends in PSNP transfers within targeted Households: Final report*. Peut être consulté à : <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?objectid=F99718AB-5056-8171-7B9BD2F2382F1345> [consulté le 21 mai 2011].

-  Diniz, E. 2009. *Correspondents: The Brazilian model*. Peut être consulté à:  
[http://www.microfinanceindia.org/download\\_reports/ppt\\_prof\\_diniz.pdf](http://www.microfinanceindia.org/download_reports/ppt_prof_diniz.pdf)  
 [consulté le 21 mai 2011].
-  Economic Times (Inde). 2010. "Govt allows States to appoint engineers for NREGA works". Peut être consulté à:  
<http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/Govt-allows-states-to-appoint-engineers-for-NREGA-works/articleshow/5913759.cms>  
 [consulté le 21 mai 2011].
-  Gouvernement de l'Inde. Ministère du développement rural. nd. *Draft. NREGA: Transparency and Public Accountability Rules*. Peut être consulté à:  
[http://nrega.nic.in/circular/draft\\_transparency\\_rules.pdf](http://nrega.nic.in/circular/draft_transparency_rules.pdf) [consulté le 21 mai 2011].
-  Gouvernement de l'Inde. Ministère du développement rural. 2006. *Andhra Pradesh Rural Employment Guarantee Scheme under NREGA*. Peut être consulté à:  
<http://www.cseindia.org/userfiles/AP%20national%20rural%20employment%20guarantee%20scheme%20under%20NREGA.ppt>  
 [consulté le 21 mai 2011].
-  Gouvernement de l'Inde. Ministère du développement rural. 2007. *D.O. No. PS/JS(S)/NREGA- Social Audit-2007. Subject: Social audit of all works in phase one districts of NREGA within a time-bound period of three months*, par Amita Sharma (directive adressée au gouvernement du Sikkim). Peut être consulté à:  
[http://nrega.nic.in/circular/DO\\_SRDS\\_Social%20Audit\\_23.8.2007.pdf](http://nrega.nic.in/circular/DO_SRDS_Social%20Audit_23.8.2007.pdf)  
 [consulté le 21 mai 2011].
-  Gouvernement de l'Inde. Ministère du développement rural. 2010. *Circulaire n° M-12014/8/2006-NREGA (Part)*, par Amita Sharma. Peut être consulté à:  
[http://nrega.nic.in/circular/Bank\\_Post\\_18032010.pdf](http://nrega.nic.in/circular/Bank_Post_18032010.pdf) [consulté le 21 mai 2011].
-  Hobson, M. 2009. *The food price crisis and its impact on the Ethiopian Productive Safety Net Programme in 2008*. Peut être consulté à:  
<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2997> [consulté le 21 mai 2011].
-  Johnson, D. 2008. *Financial inclusion & delivery of social transfer payments*. Peut être consulté à:  
<http://cga.nic.in/pdf/DougJohnson.pdf> [consulté le 21 mai 2011].



- 
-  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).
  -  Max-New York Life / National Council of Applied Economic Research (NCAER). 2007. *How India earns, spends and saves – results from the India Financial Protection Survey* (New York, NY, et New Delhi).
  -  Menon, S.V. 2008. *Right to Information Act and NREGA: Reflections on Rajasthan*. Peut être consulté à : [http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/7351/1/MPRA\\_paper\\_7351.pdf](http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/7351/1/MPRA_paper_7351.pdf) [consulté le 21 mai 2011].
  -  Nations Unies (2006). *Building inclusive financial sectors for development* (New York, NY).
  -  Ramji, M. 2009. *Financial inclusion in Gulbarga: Finding usage in access*. Peut être consulté à : [http://www.centre-for-microfinance.com/wpcontent/uploads/attachment\\_s/csy/1298/26\\_Ramji\\_Financial%20Inclusion%20in%20Gulbarga.pdf](http://www.centre-for-microfinance.com/wpcontent/uploads/attachment_s/csy/1298/26_Ramji_Financial%20Inclusion%20in%20Gulbarga.pdf) [consulté le 4 décembre 2011].
  -  Rediff.com. 2009. *Late payment of wages in NREGA is unfair* (entretien avec J. Dreze). Peut être consulté à : <http://business.rediff.com/interview/2009/aug/25/inter-late-payment-of-wages-in-nrega-unfair.htm> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Sharma, A. 2010. *Mahatama Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. A rights based law for inclusive growth*. Peut être consulté à : <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc130.pdf> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Slater, R. et coll. 2006. *Ethiopia Productive Safety Net Programme (PSNP). PSNP policy, programme and institutional linkages: Final report*. Peut être consulté à : <http://www.odi.org.uk/resources/download/3034.pdf> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Subbarao, D. 2009. *Financial inclusion: Challenges and opportunities*. Peut être consulté à : <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Bulletin/PDFs/1FISCBL080110.pdf> [consulté le 21 mai 2011].
  -  Tiwari, R. 2009. "Now, NREGS cards can be used for opening bank account", *Indian Express*. Peut être consulté à : <http://www.indianexpress.com/news/now-nregs-cards-can-be-used-for-opening-bank-account/520065/0> [consulté le 21 mai 2011].




-  Unique Identification Authority of India [UIDAI], Planning Commission. 2010. *From exclusion to inclusion with micropayments*, Apr. Peut être consulté à : [http://uidai.gov.in/UID\\_PDF/Front\\_Page\\_Articles/Strategy/Exclusion\\_to\\_Inclusion\\_with\\_Micropayments.pdf](http://uidai.gov.in/UID_PDF/Front_Page_Articles/Strategy/Exclusion_to_Inclusion_with_Micropayments.pdf) [consulté le 6 décembre 2011].
-  Whelan, S. nd. *Biometrics technology*. Consultative Group to Assist the Poor IT Innovation Series. Peut être consulté à : [http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1126265263594\\_Biometrics\\_technology.pdf](http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1126265263594_Biometrics_technology.pdf) [consulté le 21 mai 2011].



## Liste de points à vérifier

INNOVATIONS DANS LES SYSTÈMES DE PAIEMENT POUR LES PPE	
Répondez aux questions suivantes	<input checked="" type="checkbox"/>
Des systèmes d'information appropriés et transparents en matière de comptabilité, de paiement et de gestion ont-ils été mis en œuvre pour garantir le paiement efficient des salaires en temps voulu, avec un coût d'accès minime pour les bénéficiaires?	
Un organe de surveillance local a-t-il été créé au sein duquel les représentants des travailleurs, des employeurs et des communautés peuvent se faire entendre?	
Y a-t-il des mécanismes en place pour corriger les éventuels problèmes?	
Les effets involontaires qui peuvent résulter d'une conception des systèmes de paiement et/ou d'une innovation apportée à ces systèmes ont-ils été pris en compte?	
Les arbitrages dans la conception du système de paiement ont-ils été pris en compte (par exemple, facilité d'utilisation pour les participants, ou bien effets d'attraction potentiellement bénéfiques)?	
Dans la conception du système de paiement, la responsabilité sociale a-t-elle été prise en considération – par l'adoption d'outils systémiques/de systèmes ainsi que par divers processus de responsabilité sociale simples et plus accessibles?	
Y a-t-il un unique registre central et intégré des bénéficiaires, pour tous les projets connexes, pour faire en sorte que le travail et les sommes versées aux participants puissent être synchronisés et suivis au niveau central, ou bien est-il nécessaire d'en créer un?	
Y a-t-il des mesures destinées à régler les contraintes et problèmes de capacité administrative et à réparer les préjudices subis incorporées dans la conception du PPE?	

# Notes



A series of horizontal dotted lines for taking notes, starting below the 'Notes' header and extending to the bottom of the page.



9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

