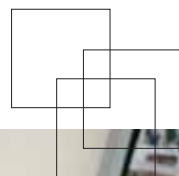




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 8
Partenaires sociaux et
processus sociaux 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 Otake, 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° 8

Partenaires sociaux et processus sociaux 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° 8

Partenaires sociaux et processus sociaux dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet de mieux faire comprendre l'économie politique des PPE¹ et des RGE; la manière dont les processus sociaux influent sur les possibilités de PPE/RGE au plan politique, les différentes façons dont les communautés et les bénéficiaires peuvent participer à la conception et à la mise en œuvre des PPE/RGE; ainsi que les points forts et les risques que comportent ces processus.

Introduction

Dans les contextes de crise, lorsqu'il est très largement admis qu'il faut des interventions pour créer des emplois, un consensus sur la nécessité de mettre en place des programmes d'emploi publics (PPE) est souvent institutionnalisé dans des pactes sociaux qui unissent divers partenaires sociaux. C'est ce qu'attestent le récent Pacte mondial pour l'emploi et les stratégies de lutte contre la crise de nombreux pays, qui reflètent l'importance que leur attribuent les partenaires sociaux essentiels.

Dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, il est reconnu ce qui suit:

L'OIT a l'obligation solennelle d'accompagner, parmi les nations du monde, la mise en œuvre de programmes propres à réaliser les objectifs que constituent le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie, un salaire minimum vital et l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui en ont besoin, ainsi que l'ensemble des autres objectifs énoncés dans la Déclaration de Philadelphie. (OIT, 2008.)

Une question essentielle est la mesure dans laquelle les PPE et les garanties d'emploi peuvent contribuer à l'objectif qui consiste à assurer un revenu de base à tous ceux qui en ont besoin, ainsi qu'aux objectifs plus généraux que constituent le plein emploi et le travail décent à l'égard

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).

desquels les partenaires sociaux se sont engagés dans le cadre des conventions fondamentales de l'OIT.

Les programmes d'emploi publics ont souvent été des mesures prises par les pouvoirs publics centraux – et ont été utilisés comme instruments de la politique de l'emploi tant par les dictatures que par les démocraties – mais il y a aussi des exemples de PPE qui ont été le produit de la mobilisation sociale de groupes de citoyens ordinaires exigeant un emploi et le droit au travail, comme en Argentine et en Inde.

Les considérations politiques concernant les raisons et la manière dont l'emploi public en arrive à figurer au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics influent sur les modalités de l'institutionnalisation de la consultation et de la participation: dans les cadres nationaux, en relation avec l'établissement des priorités et la conception des programmes; au plan des rôles des communautés et des participants dans la mise en œuvre et l'évaluation permanentes au niveau local; et dans l'obligation pour les responsables publics de rendre des comptes.

Les programmes d'emploi publics constituent un outil efficace à la disposition des pouvoirs publics, mais ils peuvent aussi être mal utilisés, que ce soit au niveau de la conception ou simplement du fait de l'opportunisme ou d'une mauvaise gestion. Il y a des cas où des PPE ont été mis en œuvre dans le but d'obtenir des voix, comme instruments de clientélisme pour s'assurer ou consolider un pouvoir, ou bien pour apaiser les pauvres et neutraliser des revendications visant à obtenir plus de droits ou des changements politiques. Ces effets peuvent se produire au niveau national, ou peuvent être une caractéristique de la mise en œuvre au niveau local – et parfois dans certaines régions uniquement. Lorsque les PPE sont mis en œuvre selon une approche descendante et qu'il y a peu de possibilités qu'ils fassent l'objet d'un examen attentif de la part du grand public et que des comptes soient rendus, la voie est aussi ouverte à la corruption. Les expériences négatives de ce type ont terni l'image des PPE dans certains contextes, et peuvent alimenter l'opposition à leur mise en œuvre. L'expérience montre que ces risques peuvent être réels.



© OIT/Marcel Crozet

La présente note étudie le rôle des processus politiques, des pactes sociaux et des partenariats pour créer un consensus politique et définir des cadres nationaux; et les façons dont les approches consultatives et participatives ont été institutionnalisées dans les PPE, pour accentuer leur impact sur le développement des communautés et améliorer leur transparence et la responsabilisation. Ce faisant, elle s'inspirera principalement d'études de cas par pays, réparties selon les rubriques suivantes:

- Pactes sociaux et aspects politiques des PPE.
- Mobilisation sociale concernant la demande d'emplois et le droit au travail.
- Audits sociaux, responsabilité et transparence.
- Déverrouillage des initiatives locales et renforcement des processus de planification du développement local.
- Participation au ciblage et à la planification des programmes.

Pactes sociaux et aspects politiques des PPE

Dans le Pacte mondial pour l'emploi, l'emploi public constitue l'une des politiques de l'emploi sur lesquelles les partenaires sociaux sont d'accord. Mais un tel consensus ne se retrouve pas nécessairement au niveau des pays; la clause pertinente permet une interprétation large couvrant toute la gamme des PPE et des régimes de garantie de l'emploi (RGE).

Les PPE en tant que mesures de court terme pour faire face à une crise bénéficient souvent d'un large soutien, mais ce consensus peut tendre à s'affaiblir à mesure que le PPE/RGE proposé augmente en durée et en envergure. Les positions des partenaires sociaux traditionnels qui composent les mandants de l'OIT peuvent se caractériser comme suit – même s'il s'agit de tendances et si les positions prises dans la pratique peuvent varier beaucoup.

Tableau 1. Attitudes politiques à l'égard des PPE/RGE – gouvernement, entreprises et travailleurs

Principales attitudes politiques à l'égard des PPE/RGE	Gouvernement	Entreprises	Travailleurs
Les PPE comme mesures pour faire face à des crises, en cas de force majeure	Dans un contexte de crise nationale – tsunamis, sécheresse – les PPE constituent un instrument de soutien capital qui peut aussi être utilisé pour reconstruire/remettre en état ce qui a été détruit.		
En réponse à un dysfonctionnement ou à un échec du marché du travail	Les PPE peuvent créer des possibilités d'emploi quand le marché échoue.	Les marchés échouent parfois, et les PPE peuvent créer des possibilités d'emploi quand c'est le cas.	Les marchés échouent souvent, et les PPE devraient fournir des emplois quand c'est le cas.
Comme mesure de relance économique	Les PPE peuvent stimuler la demande globale en période de récession. En ce qui concerne les programmes d'infrastructures, le développement des infrastructures locales est aussi reconnu comme porteur d'un effet multiplicateur de l'emploi.		
Comme mécanisme flexible pour faire face à de multiples difficultés	Tous les partenaires sociaux reconnaissent qu'un PPE est un instrument adaptable, apte à répondre à des priorités multiples, y compris les retards affectant les infrastructures, les difficultés environnementales, le renforcement des revenus des plus pauvres. Les partenaires sociaux peuvent avoir des avis divergents au sujet de leur axe principal, et de la question de savoir si l'emploi est l'objectif principal ou secondaire du PPE.		
Impacts sociaux	Les PPE réduisent la pauvreté par des transferts de revenus, renforcent l'intégration sociale, le capital humain, l'employabilité, et peuvent entraîner une baisse de la délinquance.		
Impacts sur les marchés du travail	Soutien en faveur de son rôle dans la fixation d'un seuil plancher pour les salaires et les normes. MAIS Des préoccupations nourries par la possibilité de fausser les marchés du travail. Selon le type de gouvernement, la nature des préoccupations tendra à se rapprocher de celles des entreprises, ou bien de celles des travailleurs	Des préoccupations nourries par la possibilité de fausser les marchés du travail. En particulier, la possibilité que les taux de rémunération soient plus élevés que les taux du marché, qu'ils contribuent à une hausse des salaires et détournent la main-d'œuvre des emplois existants.	Soutien en faveur des PPE/RGE lorsqu'ils aident à fixer un seuil plancher pour les normes et encouragent le travail décent. MAIS Des préoccupations nourries par la possibilité que les taux de rémunération soient inférieurs aux salaires minimums, compromettent les avantages obtenus sur les lieux de travail, remplacent les emplois existants en instituant des normes inférieures et affaiblissent les progrès vers le travail décent.

Charge financière	Des préoccupations concernant la viabilité budgétaire; les risques d'inflation; des arbitrages à faire avec d'autres postes de dépenses essentiels.	Viabilité budgétaire; risque d'inflation; augmentation des taxes pesant sur le secteur privé.	Pas habituellement une préoccupation importante, sauf s'il y a un arbitrage explicite avec d'autres dépenses sociales.
Utilisation de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures	Comporte des avantages du point de vue de la balance des paiements; permet de fournir des infrastructures ET des emplois. MAIS Pourrait ralentir la fourniture de services de base et d'infrastructures économiques, ce qui engagera la responsabilité du gouvernement; des préoccupations au sujet de la qualité des infrastructures, qui pourra être mauvaise; les méthodes fondées sur la main-d'œuvre nécessitent des compétences spéciales.	Soutien en raison des retombées sur la fourniture des biens et services; possibilités pour le secteur privé, y compris les petites entreprises; développement du secteur local de la construction; l'augmentation des dépenses de consommation est une bonne chose pour les entreprises locales; des préoccupations concernant la possibilité que cela puisse ralentir la fourniture d'infrastructures économiques nécessaires à la croissance économique; des préoccupations au sujet de la possibilité que la qualité des actifs soit mauvaise et que les dispositions des marchés publics entraînent des coûts élevés pour les entreprises.	Des préoccupations au sujet de la possibilité que les emplois soient temporaires et que les salaires soient inférieurs au salaire minimum. MAIS Soutien au plan de la création d'emplois; de la réduction de la pauvreté; du développement d'infrastructures utiles pour les pauvres.
Impact politique	Il a le potentiel d'augmenter le soutien au gouvernement chez les pauvres, bien que cela puisse se retourner contre lui si le programme est mal mis en œuvre.	Il a le potentiel d'augmenter le soutien au gouvernement; la question de savoir si cela est jugé positif ou négatif dépend de la nature du gouvernement en place.	Il a le potentiel d'augmenter le soutien au gouvernement; la question de savoir si cela est jugé positif ou négatif dépend de la nature du gouvernement en place.
Corruption et clientélisme	Il s'agit souvent d'une préoccupation commune, mais il peut malgré tout y avoir un manque de confiance entre les partenaires quant aux motifs pour lesquels ils souhaitent mettre en place ou soutiennent un PPE/RGE.		

Dans un contexte où il existe un consensus assez large concernant le potentiel positif des PPE, aucun des sujets de préoccupation identifiés ne

représente un obstacle insurmontable pour les partenaires sociaux, et c'est pourquoi les PPE ont constitué un volet solide de la politique de l'emploi dans les périodes de crise. En particulier, les conséquences politiques, sociales et économiques du fait de ne **pas** mettre en œuvre un PPE peuvent l'emporter largement sur ces sujets de préoccupation.

En Afrique du Sud, par exemple, la nécessité de mettre en place un programme renforcé de travaux publics était l'une des seules politiques sur lesquelles il a été possible de parvenir à un consensus lors du Sommet sur la croissance et le développement qui s'est tenu en 2002. Un compromis clé a été négocié sur le taux de rémunération, les travailleurs acceptant un taux inférieur à celui du salaire minimum, principalement en échange de l'institutionnalisation d'une formation dans le programme, afin d'augmenter les chances pour les participants de "sortir" du programme pour occuper des emplois décents. À compter de 2010, un salaire minimum pour le PETP a été établi, à égalité avec les taux minimums plus élevés pratiqués dans l'économie.

La communauté des entreprises d'Afrique du Sud a régulièrement soutenu le Programme élargi de travaux publics (PETP), le Fonds spécial des entreprises (Business Trust) finançant un programme d'appui technique pour aider à sa mise en œuvre.

Encadré 1. Soutien du secteur privé au programme de travaux publics en Afrique du Sud

Dans le cadre de son programme d'activités en faveur du développement des entreprises, de la rénovation des communautés et des travaux publics, le Fonds spécial des entreprises a signé un mémorandum d'accord avec le Département des travaux publics et injecté 100 millions de rand dans le Programme élargi de travaux publics (PETP), a déclaré jeudi dernier Brian Whittaker, l'administrateur principal du Fonds.

Le PETP est le programme de grande envergure du gouvernement ayant pour objet de fournir des services et des infrastructures au moyen de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre. Il est financé sur les budgets existants du secteur public au titre de l'agenda pour la réduction de la pauvreté.

Conscient de la menace que représentent l'absence d'emplois et l'instabilité socioéconomique qui en résulte, le Fonds s'est engagé à œuvrer avec le gouvernement afin de réduire de moitié le taux de chômage.

"Le chômage est un problème auquel il faut impérativement s'atteler. Sauf à ce que nous mettions nos forces en commun en tant que secteur public et secteur privé pour régler la question du chômage, il demeurera un énorme défi. Nous avons huit millions de chômeurs, et nous devons faire d'urgence quelque chose", a dit Whittaker.

Source: Mzolo, S. 2005. "R100m boost for public works programme", *Mail and Guardian* (Johannesburg), mars 2010.

Cependant, il existe un facteur clé dans la négociation d'accords tripartites nationaux: la question de savoir qui n'est pas à la table de négociation. Les chômeurs sont rarement organisés et même si les syndicats peuvent s'être engagés à représenter leurs intérêts, ils le font en tant que représentants indirects et avec plus ou moins de bonheur. Ceux qui sont dans le secteur informel – qu'il s'agisse des travailleurs, des plus pauvres parmi les pauvres, des employeurs ou des travailleurs indépendants – sont directement concernés par le débat sur les taux de rémunération, or ils sont rarement représentés par les entreprises ou les syndicats. Cette tâche incombe au gouvernement, qui peut se montrer efficace ou non pour représenter les intérêts de ceux qui ne sont pas à la table des négociations.

De ce fait, le modèle tripartite classique ne représente pas les parties prenantes les plus concernées par les PPE, et il ne revêt pas toujours la forme que les consultations et le dialogue devraient avoir. Le PETP de l'Afrique du Sud était un produit direct de négociations tripartites, mais les processus de consultation, de participation du public et/ou de mobilisation populaire ont pris des formes très différentes en Éthiopie et en Inde, et, au niveau formel, ni les entreprises ni les syndicats n'ont participé dans l'un ou l'autre cas.

Par conséquent, quelle est l'importance du dialogue social dans le processus d'établissement d'un PPE et quelle forme devrait-il revêtir?



© OIT/Marcel Crozet



S'agissant du dialogue social, le principe capital est que ceux qui sont le plus directement concernés devraient être représentés dans les processus du dialogue social pour que ceux-ci soient efficaces. Mais même si les processus représentatifs peuvent constituer les modes de prédilection, le processus d'établissement de structures qui représentent effectivement différents types de parties prenantes est souvent inégalitaire, et ceux qui ont le moins de pouvoir sont souvent ceux qui sont le plus mal représentés dans les processus du dialogue social.

Encadré 2. Dans quelles conditions le dialogue social fonctionne-t-il le mieux?

En Éthiopie, le processus de conception du Programme productif de protection sociale (PPPS) ne s'est pas fait avec la participation des partenaires tripartites traditionnels, mais avec celle de parties prenantes ayant un intérêt réel aux résultats. Il s'agissait du gouvernement, des donateurs internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées depuis longtemps dans l'aide alimentaire. Bien qu'à l'évidence, la représentation ait été limitée, le processus a permis de dégager un consensus suffisant pour que le PPPS couvre jusqu'à huit millions de personnes. Parmi les raisons pour lesquelles le processus de négociation des conditions du programme a été efficace, on peut mentionner les suivantes:

- Des enjeux élevés dans l'absolu – les enjeux du PPPS sont très élevés: littéralement des millions de vies. Toutes les parties en sont conscientes – elles ne peuvent pas accepter un échec du programme.
- Les enjeux au plan institutionnel étaient élevés: toutes les parties étaient aussi face à d'énormes enjeux au plan institutionnel dans le cadre du PPPS, compte tenu du soutien qu'elles apportaient depuis longtemps et de leur détermination à empêcher les famines de réapparaître.
- Un consensus quant à la nécessité de sortir du statu quo, c'est-à-dire des mesures prises pour faire face à des situations d'urgence.
- Le fait qu'il était clair pour tous les participants qu'ils avaient besoin les uns des autres et qu'ils ne pouvaient pas s'attaquer seuls au problème.
- Aucune partie n'avait à elle seule le pouvoir de prendre une décision susceptible d'exécution sur les questions essentielles.
- Une expérience et des connaissances communes de la complexité du problème que le PPPS avait pour objet de résoudre.
- L'établissement de structures pour le dialogue et la négociation, ce qui a facilité la formulation d'un ensemble de principes communs, qui ont permis de progresser plus facilement dans la conception détaillée du programme.

Ce processus peut-il être considéré comme une forme de dialogue social?

Quels sont les critères d'un dialogue social efficace – sont-ils différents de ceux-ci – en quoi le sont-ils?

Le dialogue social est-il une condition nécessaire pour concevoir un programme d'emploi public efficace?

Source: M. Lieuw Kie Song, 2011. *Integrating public works and cash transfer in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*, Document de travail n° 84 (Brasilia, Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Organisation internationale du Travail).

Mobilisation sociale concernant la demande d'emplois et le droit au travail



En Inde, les progrès accomplis du fait de l'institutionnalisation d'une garantie d'emploi sont à porter au crédit de la mobilisation du peuple et des organisations de citoyens ordinaires, ce qui s'est ultérieurement traduit par un changement de gouvernement sur la base d'une alliance politique conclue en vue des élections.

La hausse de l'inégalité durant les années 1990 en Inde a été qualifiée de situation de "faim dans un contexte d'abondance", la croissance se traduisant par une élévation des revenus dans les villes, et une période de sécheresse terrible responsable de la famine, de décès et du phénomène des suicides d'agriculteurs dans les zones rurales. Face à cette situation, le gouvernement a eu recours en partie aux travaux publics pour lutter contre la sécheresse. Dans l'État du Rajasthan, une organisation de citoyens appelée Mazdoor Kisan Shakti Sanghthana (MKSS) a découvert une fraude à grande échelle dans ces programmes de travaux publics. Elle a exigé des explications de la part des autorités locales

Les villageois ont rapidement réalisé qu'ils avaient été spoliés à hauteur de millions de roupies parce que des travaux avaient été déclarés achevés, alors qu'en fait, ils n'avaient jamais été entrepris. Des travaux publics anciens avaient été déclarés comme nouveaux travaux. Les entreprises locales et les membres de l'élite locale avaient été payés pour des structures inexistantes. Des salaires étaient censés avoir été payés à des gens qui n'existaient pas dans le village.²

La corruption dans les travaux publics a provoqué une campagne de masse revendiquant le droit à l'information et exigeant que des comptes soient rendus au public. Parallèlement, une garantie d'emploi a été réclamée. La Loi sur le droit à l'information - LDI (Right to Information Act, RTIA) et la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (PNMGGER) ont été le produit connexe de ce processus de mobilisation sociale: une "double loi" du gouvernement de coalition élu en 2004 sur un programme concernant le développement rural et l'emploi en milieu rural.

Le lien avec la Loi sur le droit à l'information est institutionnalisé dans le PNMGGER, avec un engagement fort en faveur de la transparence et de la

² N. Burra: *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Étude spéciale (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), <http://www.levyinstitute.org/pubs/EFE> (consulté le 18 octobre 2010).



responsabilité publique dans la loi. La mobilisation sociale et l'activisme qui ont produit ce résultat ont été largement transposés dans le fonctionnement de la RTIA en relation avec le PNMGGGER. Cet activisme a été utilisé pour le processus des audits sociaux: comme les soutiens les plus actifs du PNMGGGER sont aussi ses critiques les plus intransigeants, la barre a été maintenue à un niveau élevé en ce qui concerne la transparence, la responsabilité et la fourniture de biens et de services aux pauvres.

En Argentine, les actions entreprises pour faire face à une grave crise politique ont englobé une mobilisation sociale pour exiger des emplois. Elle a été suivie en 2002 par la mise en place d'un programme d'emploi public de grande envergure. Mais, à la différence de l'Inde, il n'a pas été institutionnalisé sous la forme d'un programme de longue durée, ou d'une garantie d'emploi.

Sans le soutien des syndicats traditionnels, ou des lieux de travail pour organiser des grèves, les chômeurs argentins devaient trouver une autre façon d'exprimer leur mécontentement. Conscients du fait que des actions visant à perturber le commerce pouvaient être un moyen efficace pour attirer l'attention des responsables du gouvernement, ceux qui aspiraient au changement sont descendus dans la rue, en employant une tactique appelée *corta de ruta* ou *piquete*, selon laquelle les manifestants bloquent le trafic et le transport des marchandises sur les routes provinciales, nationales ou internationales en coupant l'accès aux artères... Leur capacité d'obstruer d'importantes voies pour le transport et le commerce a donné aux *piqueteros* le pouvoir d'interrompre les fonctions commerciales et gouvernementales sur une grande échelle, démontrant ainsi que la *corta de ruta* pouvait être une arme aussi efficace pour perturber le commerce que l'arrêt du travail pour les travailleurs de l'industrie.³

Le mouvement des *piqueteros* (piquets) avait déjà commencé à prendre de l'ampleur au moment de l'effondrement économique du pays en 2001, qui avait laissé plus de 50 pour cent des gens à Buenos Aires et dans sa grande banlieue au-dessous du seuil de pauvreté et plus de deux tiers de la main-d'œuvre urbaine au chômage.⁴ "Nous avons réalisé que nous avions faim et que nous étions misérables. C'est à ce moment que nous avons placé la dignité au cœur de notre action contre l'humiliation et le conformisme."⁵

³ M. Birss: "The *Piquetero* Movement: Organizing for democracy and social change in Argentina's informal sector", in *Journal of the International Institute* (Ann Arbor, MI, University of Michigan, 2005), Vol. 12, No 2.

⁴ Ibid.

⁵ A.C. Dinerstein: *The politics of unemployment: Employment policy, the unemployed workers organizations and the State in Argentina (1991–2005)*, Non-Governmental Public Action Programme Working Paper Series (London, London School of Economics, 2008).

Conformément aux conseils prodigués par le Fonds monétaire international en matière de lutte contre la crise, le gouvernement devait stabiliser l'économie et réduire les dépenses sociales afin d'arriver à un déficit nul. Cependant, des divisions au sein du gouvernement de coalition du Président de la Rua entre ceux qui préconisaient le dialogue avec les *piqueteros* (et des politiques pour répondre à leurs demandes, y compris concernant l'emploi) et ceux qui préconisaient d'utiliser davantage la force pour s'opposer aux perturbations, ont entraîné la chute du gouvernement.⁶



Une situation d'urgence nationale pour l'emploi a été déclarée en 2002 et des consultations avec divers groupes de la société civile, y compris des groupes religieux, les syndicats et le secteur privé, se sont tenues dans le cadre d'une Table ronde pour le dialogue en Argentine. Ce processus a débouché entre autres sur le lancement du programme *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (hommes et femmes chefs de famille au chômage). Ce programme offrait un transfert mensuel en espèces aux deux millions de personnes qui s'étaient inscrites, à condition qu'elles accomplissent quatre heures de travail productif par jour et/ou participent à une formation et veillent à ce que leurs enfants aillent à l'école.⁷

Le programme a été mis en œuvre jusqu'en 2005, mais depuis, il a été progressivement retiré et remplacé par un programme plus axé sur les mesures de protection sociale et un programme de développement des entreprises. Cela inclut un soutien aux types d'entreprises locales mis en place au titre du programme *Jefes*, mais le volet du programme relatif à l'emploi public n'existe plus.

Ce qui est intéressant dans le contexte de la présente note, c'est de voir dans quelle mesure la réaction populaire à l'annonce de l'élimination du programme a été insuffisante pour inverser le processus.

Comme toujours, il y a de nombreux facteurs en jeu et des analyses différentes; il a notamment été suggéré que le gouvernement avait eu recours à une stratégie concertée consistant à "diviser, rallier et gouverner" à l'égard des organisations de travailleurs au chômage pour arriver à ce résultat. On estime que ces organisations, pour leur part, ont développé une forme de clientélisme concernant l'attribution des emplois et des avantages au titre du programme, qui s'est traduit par une déperdition du soutien général, y compris parmi les pauvres, et que le recours permanent à des tactiques de perturbation de l'activité économique a aussi entraîné une perte du soutien de la classe moyenne en faveur du programme. De plus:

Alors que le gouvernement prétendait que le programme offrirait une aide financière rapide aux familles vulnérables et améliorerait l'administration du marché du travail, le plan a encouragé l'informalité, l'illégalité et l'inégalité. D'une part, il y a eu une

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.



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

augmentation substantielle des bénéficiaires (presque 2 millions), dont les familles ont commencé de bénéficier des politiques appliquées du fait que les chefs de famille étaient ciblés, d'autre part, le plan a involontairement encouragé les conditions de travail précaires et détérioré les relations de travail car des travailleurs officiellement au chômage avec des enfants de moins de 18 ans se sont inscrits pour toucher les prestations tout en travaillant dans l'économie informelle. Ces travailleurs étaient souvent mieux informés de la manière de bénéficier du plan que les chômeurs... Un cercle vicieux d'informalisation et d'inefficacité des politiques a produit un effet contraire aux deux principaux objectifs du gouvernement: aider les secteurs les plus vulnérables de la société et mettre fin à l'emploi non déclaré.⁸

Tant en Argentine qu'en Inde, la mobilisation sociale axée sur la demande d'emplois a modifié la situation politique; les différences au plan des résultats à long terme mettent en évidence le fait que les économies politiques dans ces deux contextes étaient très différentes: les façons dont des alliances ont été ou n'ont pas été conclues et maintenues différaient beaucoup; de même que les relations nouées entre l'État et les acteurs sociaux essentiels une fois que la demande d'emplois a été satisfaite sous ses formes respectives. La viabilité politique des programmes d'emploi publics dépend d'un ensemble de questions de ce type, dans n'importe quel contexte.

⁸ Ibid.

Audits sociaux, responsabilité et transparence

En Inde, une caractéristique essentielle du PNMGGER est l'institutionnalisation de la participation du public et le rôle des organisations de la société civile en vue d'assurer la transparence et la responsabilité à l'égard du public. En particulier, l'article 17 du PNMGGER prescrit que des audits sociaux soient réalisés tous les six mois.

Les inquiétudes concernant la corruption, le clientélisme et la fraude ont une incidence sur le soutien en faveur des PPE utilisés comme instruments dans de nombreux contextes, et le concept d'audit social ainsi que la mise en œuvre de ces audits en Inde sont aujourd'hui attentivement observés et adaptés aux PPE mis en place dans d'autres pays.

En Inde, le concept d'audit social s'inspire des types de processus sociaux et de mobilisation sociale à partir desquels la RTIA et le PNMGGER ont été élaborées: le droit à l'information de la part des autorités locales est utilisé comme mécanisme pour engager la responsabilité du gouvernement concernant la mise en œuvre du PNMGGER. Dans la pratique, la méthode pour réaliser des audits sociaux, le renforcement des capacités à cette fin, et la définition claire des rôles et des relations entre les représentants du gouvernement et les organisations de la société civile dans le processus des audits a donné naissance à une approche fondée sur l'apprentissage par la pratique, élaborée parallèlement à la présentation du PNMGGER, et a suscité une série de difficultés épineuses au plan de la méthodologie et de la mise en œuvre.

Encadré 3. Audits sociaux dans le cadre du PNMGGER

Pour élaborer un protocole d'audit social au titre du PNMGGER, il est nécessaire d'identifier les étapes distinctes (ou ensemble de droits) en jeu. Il s'agit des étapes suivantes:

- A. Inscription et réception des cartes d'emploi.
- B. Demande de travail, obtention d'un travail en temps voulu ou d'une allocation de chômage.
- C. Participation à l'identification des projets et des sites, et émission d'un ordre d'exécution.
- D. Participation à la supervision et mesure/évaluation du travail.
- E. Paiement des salaires, en temps voulu.

Pour chacune de ces étapes (ou droits) identifiez les points vulnérables et les dangers. Pour chacun de ces points vulnérables, déterminez et concevez la méthode d'audit social la plus appropriée et établissez les responsabilités et les calendriers institutionnels.

Source: Centre d'études pour l'équité (2005). *Social audit and the NREGA user's manual* (Hyderabad, Institut national du développement rural).



Le processus des audits sociaux est très variable selon les États, mais une étude de cas faite dans l'Andhra Pradesh illustre certaines des questions et des processus d'apprentissage. En 2006, peu après le lancement du programme au titre du PNMGGGER, le gouvernement de l'Andhra Pradesh a décidé de procéder à un audit social dans une région où le processus d'audit formel du gouvernement avait délivré un satisfecit au précédent programme national du type "Vivres contre travail". Le processus a permis de déceler d'"énormes anomalies" et a déclenché la mise en place concertée d'audits sociaux sur le territoire de l'État:

Dans le cas présent, l'initiative est venue du gouvernement de l'État qui a invité 31 réseaux d'ONG et organisations de la société civile, 1000 volontaires d'ONG et d'associations locales, 25 écrivains du Forum des écrivains d'Ananthapur, étudiants, formateurs, fonctionnaires et auditeurs du secteur public à faire une évaluation indépendante de la mise en œuvre du programme au titre du PNMGGGER dans le district d'Ananthapur, qui est l'un des districts les plus exposés aux périodes de sécheresse et les plus pauvres du pays... C'était peut-être la première fois qu'un gouvernement d'un État avait demandé à des associations locales de prendre en main la détection de cas de corruption et de mauvaise gestion en s'appuyant sur la Loi sur le droit à l'information. S'inspirant de l'expérience de l'audit social réalisé à Dungarpur, des padyatras, c'est-à-dire des marches sous la bannière du "Grameena Upadhi Hami Yatra", ont été organisées durant la période de 10 jours. Les associations locales ont mis en place des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires pour leur faire comprendre le processus d'audit social, qui n'était pas bien compris. Ensuite, des groupes de citoyens composés de 10 personnes chacun se sont rendus dans 600 villages répartis dans 38 mandals (unités administratives) où le processus d'audit social était mis en œuvre.⁹

Burra (2008) met en évidence certains des problèmes que comporte l'institutionnalisation d'une approche des audits sociaux qui s'appuie sur l'activisme social:

Compte tenu de la taille du pays et de sa population et du fait qu'il y a très peu de spécialistes disponibles pour procéder à des audits sociaux, pouvez-vous couvrir le pays ne serait-ce qu'en une année? Et la réponse est non. Et s'appuyer sur des activistes sociaux extérieurs, éclairés et capables, n'est guère une approche fiable, reproductible et institutionnalisée, étant donné le petit nombre de personnes ayant une expérience concrète de la conduite d'audits sociaux.¹⁰

⁹ N. Burra: *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Étude spéciale (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), [http:// www.levyinstitute.org/pubs/EFE](http://www.levyinstitute.org/pubs/EFE) (consulté le 18 octobre 2010).

¹⁰ Ibid.

Encadré 4. Difficultés rencontrées pour institutionnaliser le rôle de la société civile dans les audits sociaux

Le niveau d'engagement de la société civile dans l'évaluation du programme au titre du PNMGGGER décrit plus haut est remarquable. Mais il suscite ses propres difficultés:

- Dans quelle mesure ces formes d'organisation de la société civile représentent-elles les intérêts des participants locaux?
- Dans quelle mesure leur rôle devrait-il être institutionnalisé dans le cadre du processus d'audit social?
- Au fil du temps, comment le rôle de tout un éventail de différents types d'organisations de la société civile est-il pris en compte dans le processus?
- Dans quelle mesure ces formes d'organisation pourraient-elles évincer des groupes moins organisés au niveau local?

Le processus a aussi eu certaines conséquences non voulues concernant la manière dont les représentants du gouvernement ont réagi:

Pour être honnête, dans les régions où les capacités sont faibles, les fonctionnaires locaux peuvent être tellement effrayés par le processus d'audit social qu'ils préféreraient ne pas mettre en œuvre du tout le programme pour éviter d'avoir à subir ce processus. Et dans beaucoup de régions, c'est un programme nouveau et des erreurs sont commises. Comment institutionnalisez-vous l'audit social d'une façon qui permette de déceler les cas de corruption et de les décourager, mais qui ne dégénère pas en chasse aux sorcières, et qui incite aussi les fonctionnaires locaux à bien faire et à s'améliorer?¹¹

Le débat concernant la forme que devraient prendre les audits sociaux a porté entre autres sur la question de savoir qui est en droit de participer, et en particulier sur la question du rôle des organisations non gouvernementales (ONG).

Au plan de la Loi, les processus d'audit social sont dirigés par le Gram Panchayat chargé de la mise en œuvre du programme et prennent la forme d'une assemblée locale de citoyens dans la région relevant de sa compétence. Cette formulation a eu pour effet d'exclure les représentants des organisations de la société civile qui ne résident pas dans la région. En revendiquant ce droit, les organisations de la société civile ont mis en évidence les relations de pouvoir inégales entre le Gram Panchayat et les résidents locaux. Si dans le passé, le problème était le manque d'informations, aujourd'hui on peut faire valoir qu'il y a tellement

¹¹ Entretien avec Amita Sharma, mai 2010.



d'informations dans le domaine public que les villageois ont besoin d'aide pour les analyser afin de déceler les anomalies et les abus. Par ailleurs, malgré de nets progrès en matière d'accès à l'information par internet, les zones et les groupements les plus pauvres et les plus marginalisés sont toujours ceux qui subissent les plus fortes contraintes pour obtenir cet accès.

C'est la Loi qui rend obligatoires les audits sociaux, c'est pourquoi ils sont institutionnalisés, même si les façons d'aborder le processus demeurent inégales. Dans l'État de l'Andhra Pradesh, ce processus a donné lieu à l'élaboration d'outils pour les audits sociaux, de modules de formation et à la formalisation de processus progressifs pour les audits sociaux approuvés par le gouvernement de l'État. Une réserve de spécialistes au niveau des districts et des États a été constituée, et des lignes directrices financières ont été établies qui préconisent l'affectation de 0,5 pour cent des fonds totaux du programme PNMGGGER à la réalisation d'audits sociaux. Les étapes concernant le processus des audits sociaux formalisé dans cet État sont décrites ci-après, et ont été depuis plus largement adoptées dans le cadre du programme.

Encadré 5. Processus des audits sociaux dans l'Andhra Pradesh

- Le Mandal est l'unité administrative dans le cadre de laquelle un audit social est réalisé, englobant en moyenne 21 Gram Panchayats.
- L'audit social commence par une demande déposée en vertu de la Loi sur le droit à l'information concernant les registres pertinents du RGE.
- Des spécialistes de l'État et du district se rendent dans les villages pour identifier les jeunes des familles d'ouvriers qui savent lire et écrire.
- Une fois qu'une centaine de personnes ont été sélectionnées, elles sont formées pour être auditeurs sociaux de village et elles sont réparties en équipes de 9 à 10 personnes. Plus de 50 000 auditeurs sociaux de village ont été formés jusqu'ici.
- Chaque équipe réalise un audit social dans 2 à 3 Gram Panchayats.
- On procède à la vérification des chiffres figurant dans les registres au regard des faits sur le terrain.
- On sensibilise les personnes aux droits de ceux qui sollicitent un salaire.
- Des mesures correctives sont prises immédiatement.
- À une date notifiée à l'avance, une réunion publique concernant l'audit social est tenue.

Source: Rajsekhar, R. 2009. *Scaling up and institutionalization of social audits in Andhra Pradesh*, Présentation, Société pour les audits sociaux, la responsabilité et la transparence (SSAAT), Gouvernement de l'Andhra Pradesh, 17 décembre 2009 (Hyderabad).

Déverrouillage des initiatives locales et renforcement des processus de planification du développement local

Le PTC a donné un coup de fouet à cette communauté ... tout le monde est occupé... d'un seul coup, les gens ont un but, les communautés avoisinantes nous envient. Outre le fait que cet endroit est si propre, il y a de nouveaux parcs, de nombreux jardins potagers et des patrouilles dans les rues durant la journée qui ont nettement fait baisser la délinquance. Aujourd'hui, vous voyez beaucoup de jeunes qui fréquentent les auto-écoles car ils en ont maintenant les moyens. Et chaque week-end, vous voyez un camion qui vient livrer des meubles à telle ou telle famille. La vie a vraiment changé ici.¹²

Les processus sociaux peuvent encourager les initiatives locales et renforcer la démocratie et les structures administratives locales. C'est un point particulièrement important dans les zones/communautés qui ont toujours été marginalisées. Les gouvernements autoritaires précédents qui ne ménageaient que peu ou pas du tout de marge pour la participation du public ont souvent gravement endommagé les communautés locales et leurs modes de fonctionnement. Les processus sociaux des PPE peuvent créer la marge permettant aux communautés de s'engager sur de nouvelles bases et aussi de renforcer chez les gens le sens de l'action politique et économique, leur capacité de modifier les conditions dans lesquelles ils vivent.

Dans la plupart des PPE, le gouvernement définit les paramètres pour le travail à accomplir, souvent sur un plan sectoriel correspondant au mandat du département dont relève le PPE, afin de mobiliser le soutien technique pertinent et de limiter la complexité des tâches quand les travaux couvrent des domaines différents de l'administration.

En Afrique du Sud, le Programme de travaux communautaires (PTC), qui est un nouveau volet du PETP, fonctionne selon un modèle différent. Face à un chômage structurel omniprésent, quasiment ou totalement dépourvu de toute dimension saisonnière, le



© OIT/Marcel Crozet

¹² Dan Nkosi, Conseiller, Tjakastad, Mpumalanga, 2009.

programme s'efforce de fournir un minimum de travail régulier et prévisible au niveau local. Dans la pratique, il s'agit de deux jours de travail par semaine (ou l'équivalent mensuel), soit 100 jours par an.

Cela suppose que le programme soit institutionnalisé pour constituer un élément permanent au niveau local. Les pouvoirs publics locaux pourraient logiquement apparaître comme l'agent chargé de la mise en œuvre du programme, mais les responsables élus n'ont été impliqués qu'après la fin de l'apartheid en Afrique du Sud. Dans les zones les plus pauvres, le programme fonctionne mal et manque de capacités, et cet échec patent de la mise en œuvre à ce niveau provoque de plus en plus de manifestations de protestation contre la qualité des services fournis.

En fait, et sous réserve d'obtenir le soutien formel des pouvoirs publics locaux, des organismes à but non lucratif sont nommés par le PTC au niveau national pour lancer le programme localement et renforcer les capacités pour le faire fonctionner. Le programme présente une caractéristique essentielle: les communautés déterminent le "travail" à accomplir chaque fois que c'est possible par l'intermédiaire de "comités de quartier". Cela permet d'aligner un mécanisme de mise en œuvre non gouvernemental et la planification générale.

Les comités de quartier ont été établis dans le cadre des nouvelles structures administratives locales. Ils participent à un processus annuel d'élaboration d'un Plan de développement intégré (PDI) pour le district. Ces structures étaient censées permettre la participation locale à la planification du développement et renforcer la responsabilité démocratique des pouvoirs publics locaux, mais elles ont souvent manqué de dynamisme, en particulier parce que le processus du PDI est un processus annuel et que le lien entre la participation à ces structures et l'évolution au niveau local est dans une certaine mesure indirect. Une conséquence imprévue du Programme de travaux collectifs a été la façon dont il a dynamisé ces structures – le délai entre la prise de décisions et la mise en œuvre dans le PTC est de l'ordre de quelques semaines.

En confiant aux communautés la responsabilité de prendre les décisions concernant les travaux à exécuter, le PTC leur permet de déverrouiller les forces de leur propre main-d'œuvre pour améliorer la qualité de vie.

Les travaux doivent être des "travaux utiles", et ils doivent contribuer à renforcer les biens et les services des communautés. Diverses méthodes ont été utilisées pour le développement communautaire.



Kwanda et le PTC: Faire en sorte que les communautés “aient meilleur aspect, se sentent mieux, travaillent mieux”

L'organisme chargé de la mise en œuvre du Programme de travaux communautaires, l'Institut Seriti, a été le premier à adapter une méthode de développement communautaire appelée “atelier d'organisation”. Elle a été initialement élaborée par de Moraes au Brésil et conçue pour enseigner des compétences en matière d'organisation du travail à des groupes de personnes nombreuses dans le cadre d'un processus d'apprentissage actif intensif qui dure un mois. L'Institut Seriti utilise cette méthode au cours de la phase de lancement des sites PTC, pour accélérer le renforcement des capacités.

Lorsque le Département du développement social et une ONG spécialisée dans l'éducation concernant le VIH/sida appelée Soul City ont proposé d'utiliser cette méthode dans un programme innovant dénommé Kwanda, le PTC était partenaire dans le processus.

Le programme Kwanda a regroupé cinq communautés dans le cadre d'un atelier commun d'organisation, après quoi les participants sont rentrés chez eux avec pour mission de faire en sorte que leurs communautés “aient meilleur aspect, se sentent mieux, travaillent mieux” dans cinq domaines principaux: les soins aux enfants vulnérables; la diminution de l'abus d'alcool et de la violence qu'il engendre; la prévention des nouvelles infections au VIH, et le renforcement des moyens de subsistance. Leurs efforts ont été suivis par la télévision sur une période de 12 semaines sous la forme d'une émission de “téléréalité”, suivie par 1,6 million de téléspectateurs qui ont voté pour la communauté qui obtenait les meilleurs résultats. Ensuite ces sites ont poursuivi leur travail en tant que sites du PTC.

Les exercices de consultation et de mise en correspondance des communautés dans chaque région ont incité divers acteurs locaux à s'engager en faveur du processus. Sur chaque site, il y a un groupe de référence actif pour le PTC composé de conseillers, de fonctionnaires de la municipalité locale et des départements administratifs concernés, de représentants des comités de quartier et autres dirigeants de la communauté. L'existence de ces groupes de référence actifs a permis de faire en sorte que le PTC soit aligné sur le Plan de développement intégré et y contribue dans chaque localité et qu'il bénéficie des points de vue et des connaissances spécialisées des membres du groupe de référence.¹³

À cet égard, le PTC contribue à renforcer la participation aux processus de planification du développement local et à leur appropriation en libérant la contribution productive des chômeurs à l'amélioration de la qualité de vie dans les communautés et en renforçant la cohésion sociale et l'inclusion dans le processus.

¹³ Institut Seriti: *Report to the Community Work Programme, December 2009* (Mumbai, 2009), document non publié.

Encadré 6. Renforcer la cohésion sociale dans une période de xénophobie

L'atelier d'organisation nous a appris que Bokfontein était fait d'un si grand nombre de gens venus d'horizons tellement différents, et nous avons trouvé des gens parmi nous qui sortent de l'ordinaire et qui ont des qualités de dirigeants – des gens auxquels nous n'aurions jamais fait attention auparavant.¹⁴

En 2008, l'Afrique du Sud a connu une éruption de violence xénophobe dans beaucoup de quartiers informels.

La cérémonie de clôture de l'atelier d'organisation de Bokfontein s'est déroulée deux semaines après la première éruption de violence xénophobe dans la cité noire d'Alexandra en mai 2008, le même jour où la violence s'est déchaînée dans le quartier informel de Diepsloot situé à proximité. Dans ce contexte, la façon inclusive dont la communauté de Bokfontein s'est définie était frappante. Lors de la cérémonie de clôture, les participants ont chanté des chants de cinq pays différents du sud de l'Afrique. Apprendre ces chants avait fait partie d'un processus actif visant à renforcer la cohésion sociale.

Lorsque par la suite des lycéens ont agressé des vendeurs de rue zimbabwéens, les dirigeants de Bokfontein ont réagi rapidement. Après avoir convoqué une réunion générale des écoles pour discuter des problèmes, les lycéens ont de nouveau manifesté, cette fois pour protester contre la xénophobie, le long de la nouvelle route qui avait été construite à Bokfontein dans le cadre de l'atelier d'organisation.

Des patrouilles de rue ont ensuite été établies, composées de Sud-africains, de Zimbabwéens et de Mozambicains, pour protéger la communauté contre d'autres incidents. Bokfontein a été l'une des rares communautés de la région à rester en grande partie à l'abri des poussées de violence qu'ont connues les communautés avoisinantes.

Source: Philip, K. 2009. *The Community Work Programme in South Africa: Making access to regular work a part of social protection*, Conférence du PNUD/Levy Economics Institute of Bard College: Employment Guarantee Policies, juin 2009, New York, NY.

Il existe un autre instrument important pour renforcer le développement local participatif: le "contrat de communauté". La conclusion d'un contrat avec une communauté est un processus participatif par lequel un groupe de la communauté négocie avec les pouvoirs publics locaux ou avec un programme de développement et conclut un accord en vue d'entreprendre une activité qui entraîne une amélioration des moyens de subsistance de la communauté. La principale différence avec les activités de projets communautaires classiques est que l'approche contractuelle repose sur une relation de partenariat et non pas sur une relation du type

¹⁴ Patrick Ledikwa, Président du Forum sur le développement de Bokfontein, 2008.

“fournisseur-bénéficiaire”. Il est essentiel de suivre un processus de négociation pour parvenir à un accord, ou contrat, qui soit satisfaisant pour toutes les parties. Ces négociations entre les administrations publiques d’une part, et les groupes communautaires d’autre part, renforcent la position sociale des groupes cibles dans les secteurs non organisés et constituent donc la base pour une forme de partenariat plus démocratique et égalitaire. Si elle est bien conçue, l’approche contractuelle est susceptible de renforcer les capacités collectives des pauvres leur permettant d’agir en tant que partenaires de développement, et d’accentuer la responsabilité des administrations publiques.¹⁵



Participation au ciblage et à la planification des programmes

Il est très possible que les PPE/RGE intègrent des processus consultatifs et participatifs locaux dans la prise de décisions concernant les produits des travaux et la mise en œuvre au niveau local, et qu’ils contribuent à renforcer la participation à la planification du développement local et à l’établissement des priorités en la matière.

La forme la plus commune que revêt cette participation est liée au ciblage et à la sélection des bénéficiaires au niveau local. Quand les conditions sont bonnes, l’application de processus participatifs pour sélectionner les bénéficiaires tire parti des connaissances locales pour soutenir le processus de ciblage selon des façons qui peuvent être plus efficaces et rentables que d’autres formes de prise en considération des ressources. Cependant, ces approches ne sont pas sans risques. Elles supposent l’existence d’une culture locale de la participation qui peut sous-estimer l’omniprésence des structures de pouvoir et des réseaux de clientélisme locaux, ainsi que les préjugés locaux liés au sexe, à l’ethnie et autres facteurs qui peuvent rendre certains foyers moins “visibles” même au sein de leur propre communauté.

Il est possible de se prémunir contre ces risques, au moins en partie, en prévoyant une voie de recours, de façon que ceux qui estiment avoir été injustement exclus puissent faire appel des décisions. Une telle voie de recours a été ménagée dans le cadre du PPPS en Éthiopie avec de bons résultats. Non seulement elle offre une possibilité de redressement à ceux qui ont été exclus, mais elle a aussi une fonction de surveillance. Les structures qui s’acquittent de leur mission de ciblage d’une manière injuste sont plus susceptibles d’être publiquement dénoncées si une voie de recours est en place.

Sachant que la réalisation d’infrastructures est le domaine des travaux publics où l’expérience est la plus ancienne, des méthodes approfondies ont été développées pour intégrer les consultations avec les communautés

¹⁵ J. Tournée et W. van Esch: *Community contracts in urban infrastructure works. Practical lessons from experience* (Genève, Organisation internationale du Travail, 1998).

locales au sujet de la réalisation d'infrastructures qui auront une incidence sur la vie des gens et leurs moyens de subsistance. De même, des approches consultatives de l'organisation du travail ont été élaborées. Dans certains cas, les travailleurs se sont organisés en syndicats dans le cadre de programmes de travaux publics afin de négocier ces conditions d'une manière plus formelle.

Encadré 7. Les travailleurs des programmes d'emploi publics devraient-ils avoir le droit de s'organiser en syndicats?

À un niveau, la réponse à cette question est évidente: oui, comme partout, les travailleurs des PPE ont le droit de s'organiser. Mais dans la pratique, ils se sont parfois vu dénier le droit de s'organiser ou de participer aux processus de négociation sur les conditions de travail. Cela va souvent de pair avec les définitions du travail dans le cadre des PPE voulant qu'il ne s'agisse pas d'un travail "réel" et que les salaires soient des allocations périodiques – ou avec une quelconque autre définition des paiements voulant qu'ils ne constituent pas des salaires. Cela a manifestement des implications concernant la mesure dans laquelle on estime que les PPE contribuent au travail décent.



© OIT/K. Cassidy

Pour en savoir plus

-  Birss, M. 2005. "The *Piquetero* Movement: Organizing for democracy and social change in Argentina's informal sector", in *Journal of the International Institute* (Ann Arbor, MI, University of Michigan), Vol. 12, No 2.
-  Burra, Neera, 2008. *Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGA in Andhra Pradesh*. Étude spéciale (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, New York). Peut être consulté à: <http://www.levyinstitute.org/pubs/EFE> [18 Oct. 2010].
-  Centre for Equity Studies, 2005? *Social audit and the NREGA user's manual* (Hyderabad, Institut national de développement rural).
-  Collectif Sangathan. 2006. *Transparency, accountability – using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*, document non publié.
-  Dinerstein, A.C. 2008. *The politics of unemployment: Employment policy, the unemployed workers organizations and the State in Argentina (1991–2005)*, Non-Governmental Public Action Programme Working Paper Series (London, London School of Economics).
-  Institut Seriti. 2009. *Report to the Community Work Programme, décembre 2009 (Mumbai)*, document non publié.
-  Lieuw-Kie-Song, M. 2011. *Integrating public works and cash transfer in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*, Document de travail n° 84 (Brasilia, Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement).
-  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).
-  Mzolo, S. 2005. "R100m boost for public works programme", *Mail and Guardian* (Johannesburg), mars 2010.
-  Organisation internationale du Travail (OIT), Programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre: Politiques et pratiques du travail, (1988).
-  Philip, K. 2009. *The Community Work Programme in South Africa: Making access to regular work a part of social protection*, Conférence du PNUD/Levy Economics Institute of Bard College: Employment Guarantee Policies, juin 2009, New York, NY.

- 
-  Rajsekhar, B. 2009. *Scaling up and institutionalization of social audits in Andhra Pradesh*, Présentation, Société pour les audits sociaux, la responsabilité et la transparence (SSAAT), gouvernement de l'Andhra Pradesh, 17 décembre 2009 (Hyderabad).
 -  Tournée, J.; van Esch, W. 1998. *Community contracts in urban infrastructure works. Practical lessons from experience* (Genève, Organisation internationale du Travail).

Liste de points à vérifier

PARTENAIRES SOCIAUX ET PROCESSUS SOCIAUX DANS LES PPE	
Répondez aux questions suivantes:	☒
Y a-t-il un soutien stratégique et/ou politique suffisant pour un PPE ou bien faut-il encore argumenter en sa faveur?	
S'il faut encore argumenter en faveur du PPE, où et comment faut-il le faire?	
Y a-t-il des forums institutionnalisés pour le dialogue social dans votre société? Peuvent-ils faciliter le développement d'un consensus social sur la nécessité d'un PPE? Identifiez les positions des principaux groupes de pression au plan de la politique.	
Identifiez les principales parties prenantes dans l'élaboration d'un PPE. Sont-elles toutes représentées dans le cadre des forums qui existent pour le dialogue social?	
Dans la négative, quels sont les mécanismes qui pourraient faciliter le dialogue avec ces parties prenantes qui ne sont pas représentées? Si c'est difficile (par exemple, si elles ne sont pas organisées) y a-t-il des solutions de remplacement acceptables pour ces consultations qui permettent de dégager un consensus social suffisant?	
Une fois que l'on s'accorde à reconnaître la nécessité d'un PPE, jusqu'à quel point faut-il en arrêter la conception par des consultations, et dans quelle mesure devrait-on s'en remettre à des spécialistes pour la prise de décisions?	
Dans la conception du PPE, où y a-t-il des possibilités d'institutionnaliser la consultation et la participation?	



