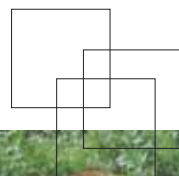




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 9
**Programmes publics d'emploi
et travail décent**

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° 9

Programmes publics d'emploi et travail décent

Bureau international du Travail

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° 9

Programmes publics d'emploi et travail décent



Objectif

La présente note a pour objet de mieux faire comprendre le travail décent tel qu'il est prôné par l'OIT, ainsi que de montrer en quoi les programmes publics d'emploi¹ (PPE), qui couvrent toute la gamme des programmes de travaux publics (PTP) et des régimes de garantie de l'emploi (RGE), peuvent favoriser, mais éventuellement aussi menacer le travail décent. Elle analyse aussi comment ils peuvent être conçus pour appuyer la réalisation de l'Agenda du travail décent et donne quelques exemples de la manière dont cela a été fait dans la pratique.

Introduction

Les programmes publics d'emploi sont souvent mis en œuvre dans une zone qu'on pourrait considérer comme intermédiaire entre le travail dit "décent" et le travail jugé "indécent". Ils pourraient par exemple appliquer le taux de salaire minimum, mais s'ils devaient rémunérer les travailleurs au-dessous de ce taux, ce serait généralement jugé "indécent". Cependant, les PPE sont peu susceptibles de verser des salaires plus élevés que le salaire minimum, et c'est ce dernier qu'ils appliqueront généralement. C'est au niveau des salaires que se manifeste le plus clairement l'existence de cette zone intermédiaire entre le travail décent et le travail indécent, mais on la retrouve dans beaucoup d'autres dimensions du travail.

Cela s'explique par le fait que les PPE fonctionnent souvent comme des employeurs de dernier recours et non pas comme des employeurs choisis car ils sont conçus pour attirer et employer ceux qui n'ont pas d'autres options d'emploi. Cela ne signifie pas que les emplois offerts dans le cadre des PPE ne valent pas la peine qu'on les prenne, mais il faut les juger au regard des contextes de pauvreté omniprésente, d'emploi informel et de crises dans lesquels ils sont mis en œuvre. C'est pour cette raison qu'il y a souvent une forte demande pour les emplois offerts par ces programmes.

L'idée que les PPE sont mis en œuvre dans une zone intermédiaire entre le travail "décent" et le travail "indécent" et qu'ils contribuent à l'établissement d'un "socle d'emploi" est utile pour l'analyse de la relation entre les PPE et le travail décent. La principale contribution des programmes publics d'emploi à

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).

l'amélioration du travail se limite habituellement à le faire passer – ou à en faire passer certains aspects – d'un niveau comportant de nombreux déficits par rapport à un travail considéré comme décent, à un niveau comportant au moins certains aspects de travail décent.

Dans les situations où la zone intermédiaire n'est pas aussi nette que dans le cas des salaires, il a été reproché aux PPE de menacer le travail décent, voire de ne pas y contribuer. Si dans certains pays ces critiques peuvent être justifiées car il y a des PPE qui ne prêtent guère attention aux conditions de travail ou qui versent des salaires très bas, il y a aussi des critiques qui ne saisissent pas cet aspect particulier des PPE.

Ces critiques vont souvent de pair avec un manque de compréhension de la façon dont le concept de travail décent a été formulé par l'OIT et adopté par beaucoup d'États Membres, et conduisent à des jugements très subjectifs de ce qu'il faudrait entendre par emplois décents, auquel cas ils n'ont certainement pas grand-chose à voir avec ceux qui sont offerts dans le cadre des PPE.

La présente note d'orientation fait partie d'un cadre qui vise à clarifier le concept de travail décent ainsi que la façon dont les PPE sont liés à la réalisation du travail décent et peuvent y contribuer dans les pays où ils sont mis en œuvre.

L'OIT et le travail décent

Définir et comprendre le travail décent

Les mandants du Bureau international du Travail ont défini la promotion du travail décent comme étant l'objectif premier de l'OIT. Cependant, le travail décent n'est pas un concept simple car il doit rendre compte de toutes les dimensions de l'emploi et du monde du travail. Les quatre objectifs stratégiques de l'OIT coïncident maintenant avec les quatre objectifs stratégiques qui correspondent au travail décent, à savoir:

1. Créer pour les hommes et les femmes plus de possibilités de trouver un emploi et un revenu décents.
2. Promouvoir et réaliser les normes et principes fondamentaux et les droits au travail.
3. Améliorer la cohérence et l'efficacité de la protection sociale pour tous.
4. Renforcer le tripartisme et le dialogue social².

Ces objectifs sont valables pour les travailleurs des deux sexes dans les économies aussi bien formelles qu'informelles, qu'ils soient dans l'emploi salarié ou établis à leur propre compte et travaillent dans les champs, dans des usines ou des bureaux, ou bien chez eux et dans les communautés.

² La mission et les objectifs de l'OIT sont définis sur son site web: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang—fr/index.htm> (20 novembre 2011).

La position centrale du travail décent pour l'OIT a été aussi exprimée dans la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui expose plus en détail ces quatre objectifs.³ En plus de ces objectifs, elle énonce deux autres points importants. Tout d'abord, elle décrit la relation entre ces quatre objectifs et dit ce qui suit:

Les quatre objectifs stratégiques sont **indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement**. Toute défaillance dans la promotion de l'un d'eux porterait préjudice à la réalisation des autres. Pour avoir un impact optimal, les efforts visant à les promouvoir devraient s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent.

En outre, elle positionne le travail décent comme concept universel dans les différents contextes globaux dans lesquels il faut l'appliquer:

Il revient à chaque Membre, sous réserve des obligations internationales auxquelles il est assujéti et des principes et droits fondamentaux au travail, **de déterminer comment réaliser les objectifs stratégiques**, en tenant dûment compte, entre autres:

- i) des conditions et circonstances nationales, ainsi que des priorités et besoins exprimés par les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs;
- ii) de l'interdépendance, de la solidarité et de la coopération entre tous les Membres de l'OIT, qui apparaissent plus que jamais pertinentes dans le contexte d'une économie mondialisée;
- iii) des principes et dispositions des normes internationales du travail.



© OIT/Mito Tsukamoto

³ Organisation internationale du Travail: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*. Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008 (Genève, 2011). Peut être consultée à: <http://www.ilo.org/public/french/sjd/> (20 novembre 2011).

Compte tenu de ce qui précède, il est clair que le travail décent couvre beaucoup de dimensions et d'aspects du travail, et qu'il peut sembler compliqué et difficile à manier dans la pratique. Il importe donc de l'aborder d'une manière qui le rende utile dans la pratique. Dans certains cas, cela suppose de se concentrer sur des domaines spécifiques et gérables de l'Agenda du travail décent sans perdre de vue les relations réciproques avec d'autres domaines.

Quelle est donc la relation entre les PPE et le travail décent? Comment en font-ils la promotion? Y a-t-il des risques qu'ils menacent effectivement le travail décent? Pour répondre à ces questions, il est judicieux d'analyser tout d'abord les méthodes de promotion du travail décent dans la pratique, ainsi que certaines des initiatives visant à évaluer les progrès accomplis pour le réaliser. Prises ensemble, elles peuvent servir à élaborer un cadre pour concevoir les PPE qui contribue à l'Agenda du travail décent, ainsi que pour évaluer les domaines où les PPE peuvent représenter un risque pour certains des succès obtenus jusqu'ici.

Promouvoir le travail décent et combler les déficits de travail décent

La promotion du travail décent est pilotée par l'Agenda du travail décent de l'OIT. Il s'agit d'un processus mondial par lequel l'OIT prône et facilite la promotion du travail décent. Cela comprend l'établissement des Programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et la détermination d'objectifs, de priorités et d'activités spécifiques. L'Agenda du travail décent est aussi appuyé par l'élaboration de mécanismes destinés à mesurer le travail décent.

Les conditions de travail varient beaucoup selon les pays. Si certains pays ont des systèmes très développés de droits et d'habilitations pour le travail, d'autres s'efforcent encore de lutter contre l'omniprésence du travail des enfants, de faire respecter les normes fondamentales en ce qui concerne le travail dangereux ou de garantir un salaire égal aux femmes. De ce fait, il est impossible d'établir une norme unique pour le travail décent. Au plan stratégique, la méthode pour réaliser le travail décent est un processus qui vise à apporter des améliorations par étapes au regard



© OIT/Mito Tsukamoto



des quatre objectifs de l'Agenda du travail décent en s'attaquant aux "déficits de travail décent". Il s'agit de domaines spécifiques dans lesquels il est admis qu'il existe une situation de travail qui ne répond pas aux normes locales du travail décent et qu'il faut corriger. Les déficits sont habituellement définis au regard de l'un des quatre objectifs stratégiques. Par exemple, les déficits spécifiques pourraient être le niveau élevé du chômage des jeunes (manque de possibilités d'emploi), ou les conditions de travail dangereuses dans un secteur donné de l'économie (normes et conditions inappropriées). Comblers ces déficits ne signifie pas automatiquement que le travail est alors décent, car d'autres déficits peuvent encore exister, qu'il faudra aussi corriger.

Il peut y avoir différentes méthodes pour combler les déficits de travail décent. Les programmes publics d'emploi peuvent être une façon de faire, même si la lutte contre les déficits de travail décent est rarement citée parmi les objectifs des PPE. Cependant, dans certains cas, le risque peut exister aussi que les PPE menacent éventuellement le travail décent. La façon dont les PPE peuvent favoriser ou menacer le travail décent est examinée ci-après.

Encadré 1. Les PPE peuvent-ils contribuer à la dégradation des conditions de travail?

Dans plusieurs pays, la mise en place de PPE s'est heurtée à une certaine résistance car les gens craignent qu'ils ne compromettent les conditions de travail existantes en offrant du travail pour des salaires inférieurs et exécuté dans de mauvaises conditions. Cela a été en particulier le sujet de préoccupation des travailleurs employés dans des secteurs similaires, tels que la construction, et dans certains cas, des fonctionnaires locaux.

Dans les cas où il y a une inquiétude, ces questions peuvent être réglées par la consultation de façon à parvenir à un accord, par exemple sur les points suivants:

- les salaires à verser dans le cadre du PPE;
- les conditions d'emploi dans le cadre du PPE;
- les activités à inclure dans le PPE et celles à exclure;
- les zones géographiques à inclure dans le PPE et celles à exclure.

Ces méthodes ont bien fonctionné dans certains pays, mais il est apparu clairement qu'il fallait aussi des mécanismes qui permettent de réexaminer périodiquement ces questions. Cela facilite la modification des politiques du programme s'il s'avère que les conditions de travail établies ont des conséquences négatives.

Les quatre objectifs stratégiques en matière de travail décent et les PPE

Les programmes publics d'emploi sont rarement explicitement reliés au travail décent, surtout ceux dans lesquels l'OIT n'est pas impliquée. Toutefois, ils peuvent avoir une incidence sur quasiment tous les éléments de l'Agenda du



travail décent, et c'est ce qui se produira, surtout quand ils sont de grande envergure et de longue durée. À ce titre, ils jouent le rôle de grands employeurs et par conséquent, ils influent sur le marché du travail. Il importe donc que les impacts sur le travail décent soient pris en compte lorsqu'on conçoit un PPE. Il faut veiller à ce que le PPE ne menace pas le travail décent, et à ce qu'il y contribue le plus largement chaque fois que c'est possible.

La meilleure façon de le faire comprendre est peut-être de montrer en quoi les PPE ont des liens avec ces quatre objectifs stratégiques en matière de travail décent.

Possibilités d'emploi

Très souvent, c'est parce qu'il y a trop peu de possibilités d'emploi offertes qu'on met en place ou qu'on développe un PPE. Cette situation se manifeste généralement par des niveaux élevés de chômage ou de sous-emploi. Les programmes publics d'emploi créent des possibilités d'emploi. Ils constituent l'un des quelques instruments à la disposition des pouvoirs publics pour en créer directement. Outre la création directe d'emplois, les PPE ont aussi des effets multiplicateurs par leur action stimulante sur la consommation locale et par l'achat de biens et de services locaux.

C'est particulièrement le cas dans les situations où il n'y a pas de mesures de sécurité sociale pour les chômeurs, ce qui constitue souvent la situation la plus indécente. Un programme public d'emploi est un instrument important pour créer des emplois et des revenus, et il contribue donc à l'aspect du travail décent relatif à la création d'emplois.

Protection sociale

Un autre motif fréquent de recourir aux PPE est qu'ils offrent une protection sociale à un groupe ou un segment de la population ciblé. Le revenu tiré du PPE peut contribuer à stabiliser la consommation des foyers, surtout en période de chocs, aussi bien externes, par exemple une récession ou une période de sécheresse, qu'internes, par exemple pendant la maladie d'un membre de la famille ou à la suite d'un grave accident.

Les programmes publics d'emploi conçus pour offrir une protection sociale sont généralement des programmes de longue durée qui sont axés sur l'assurance d'un revenu régulier et prévisible. Ils peuvent assumer cette fonction sur une longue période, ou bien juste durant les crises quand le besoin d'un tel revenu est le plus pressant. Cependant, ce qui importe du point de vue de la protection sociale, c'est que le programme est là quand les participants en ont le plus besoin. Il procure même une certaine sécurité à ceux qui ne travaillent pas dans le cadre du programme parce qu'ils savent qu'ils peuvent obtenir du travail en cas de nécessité.

Les programmes qui offrent une possibilité d'emploi ponctuelle et de courte durée ne sont pas efficaces du point de vue de la protection sociale car celle-ci est nécessaire sur le long terme.

Droits et normes

Les programmes publics d'emploi sont souvent critiqués pour les conditions d'emploi qu'ils prévoient. Dans beaucoup de PPE, la relation de travail entre les participants et le programme (le gouvernement) est souvent délibérément ambiguë. Il se peut que les pouvoirs publics soient peu enclins à reconnaître qu'ils emploient les participants, de peur qu'ils ne commencent à se considérer comme des agents réguliers de la fonction publique. En fonction de la législation locale, cela peut poser de sérieux problèmes, par exemple si les participants deviennent des employés permanents au bout d'une certaine période, avec le droit à une rémunération égale à celle des fonctionnaires, ainsi qu'à d'autres prestations. Cela nuirait à l'efficacité du PPE car le programme n'a pas pour objet de développer la fonction publique.

Il y a plusieurs façons de résoudre ces difficultés. L'une consiste à établir un ensemble de conditions claires et explicites qui régissent l'emploi dans le cadre du PPE, et qui soient conformes à la législation du travail locale. Pour définir ces conditions, il peut être nécessaire de négocier avec les autres parties, mais elles sont importantes surtout pour les programmes de longue durée dans lesquels un manque de clarté concernant les droits et les normes peut menacer le travail décent et devenir une source de plaintes et de mécontentement chez les participants.

Dialogue social

Le recours au dialogue social dans son acception tripartite normale est souvent difficile dans le cadre des PPE. Premièrement, les participants ne correspondent pas au profil traditionnel des travailleurs et ne sont généralement pas organisés. On ne sait donc pas très bien qui peut les représenter ou agir en leur nom dans le processus du dialogue. Deuxièmement, le gouvernement est aussi l'employeur.

Cependant, la plupart des PPE ont des mécanismes pour impliquer les participants, et pour beaucoup de programmes, il s'agit d'un facteur de succès essentiel. Il est courant que les participants soient impliqués dans la sélection des projets (quoi et où), dans la sélection et le recrutement des participants, et, dans une certaine mesure, dans la surveillance. Dans certains pays, les bénéficiaires des PPE participent directement aux audits sociaux.

Toutefois, cette participation est souvent limitée et n'a lieu que si elle est demandée par la direction du programme, par exemple dans le processus de sélection des projets. Il y a là un paradoxe en ce sens que même si les PPE





peuvent vouloir renforcer le dialogue social parce qu'il contribue à améliorer la qualité du programme, le gouvernement n'est pas incité à favoriser l'organisation des participants. En effet, une fois organisés, ceux-ci seraient aussi en mesure d'exercer plus de pressions sur le gouvernement en exigeant leurs droits, en se plaignant de la mise en œuvre, en réclamant des salaires plus élevés, etc.

La promotion du dialogue social dans le cadre des PPE soulève deux questions:

1. Quelles sont les organisations ou les structures qui pourraient être soutenues et encouragées pour être représentatives et venir à l'appui du dialogue social?
2. Que faut-il faire entre-temps, lorsque ces organisations n'existent pas, mais qu'il y a un besoin de dialogue social?

Néanmoins, beaucoup de PPE précisent les rôles et les mécanismes pour la participation des travailleurs, et, de plus en plus, celle des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations locales (AL) est encouragée en vue de renforcer les moyens dont disposent les participants pour se faire entendre.

Concevoir les PPE de façon à ce qu'ils appuient le travail décent

La question qui se pose maintenant est de savoir comment concevoir les PPE pour qu'ils appuient le travail décent. Il est judicieux de partir du principe que le travail décent peut effectivement être un cadre utile pour concevoir un

PPE ou en évaluer la conception car il couvre les diverses dimensions de l'emploi. Ces dimensions peuvent effectivement servir de "liste récapitulative" durant le processus de la conception. Le PPE contribue-t-il à cette dimension particulière du travail décent? Dans l'affirmative, cet aspect peut-il être encore renforcé? Dans la négative, est-il possible de modifier certaines caractéristiques de la conception? Le PPE menace-t-il le travail décent? Si oui, comment l'en empêcher? Sinon, que faudrait-il faire?

Un risque qui pèse sur les concepteurs de programmes est qu'ils peuvent vouloir maximiser la façon dont le PPE en question facilite tous ces éléments, ce qui débouchera sur un programme trop complexe et aux objectifs trop nombreux. Dans la plupart des cas, la meilleure stratégie pourra être de se concentrer sur quelques éléments clés sur lesquels le PPE pourra avoir un impact significatif, tout en faisant en sorte que le programme ne porte pas atteinte à l'un quelconque des autres éléments de l'Agenda du travail décent.

Le tableau ci-après présente un aperçu général des dimensions pertinentes du travail décent et identifie les questions clés et considérations concernant la conception. Il repose sur les travaux de l'OIT visant à établir la version finale d'un ensemble d'indicateurs et de méthodes pour mesurer le travail décent, mais ceux-ci ne sont ni officiels ni complets.

Tableau 1. Aperçu général des dimensions du travail décent et des questions clés et considérations concernant la conception des PPE

	Dimensions du travail décent	Questions clés concernant la conception	Considérations concernant la conception
1	Possibilités d'emploi	Quelle est la contribution prévue du PPE à l'emploi global des bénéficiaires? Quelle est la situation légale dans l'emploi des participants au PPE? Qui faut-il cibler du point de vue du sexe, de l'âge, de la caste, etc.?	Planifier une envergure qui corresponde au niveau de chômage et à la demande de travail prévue. Fournir des indications claires sur le cadre et les conditions de l'emploi. Élaborer des politiques claires en matière de ciblage (femmes, jeunes, handicapés, etc.) et des procédures, le cas échéant.
2	Rémunération adéquate et travail productif	Quel est le taux de rémunération qui devrait être payé dans le cadre du PPE? Qu'entend-on par rémunération adéquate dans le contexte spécifique? Comment le paiement du taux de rémunération spécifié est-il assuré? Comment le PPE fait-il pour que le travail soit productif et utile?	Veiller à ce que le taux de rémunération tienne compte d'un ensemble de facteurs plus large que le taux généralement appliqué. Inclure des mesures pour surveiller si les salaires stipulés sont effectivement perçus par les participants. Prêter une attention adéquate à la conception et à l'exécution du travail pour garantir la productivité.
3	Horaires décents	Dans le cas de tâches fixes, veiller à ce qu'elles puissent être terminées dans le respect d'horaires de travail raisonnables.	Fournir des indications sur la détermination des tâches et veiller à ce qu'elles ne soient pas excessives.



	Dimensions du travail décent	Questions clés concernant la conception	Considérations concernant la conception
4	Conjuguer le travail, les obligations familiales et la vie privée	Faut-il prévoir des crèches sur le site? Y a-t-il un budget pour cela? Les horaires de travail peuvent-ils être flexibles pour permettre de s'acquitter d'autres tâches familiales? Est-il nécessaire de prévoir du travail à temps partiel et du travail à plein temps? A-t-on prévenu les femmes suffisamment à l'avance pour qu'elles prennent d'autres dispositions concernant leurs obligations familiales?	Établir des politiques claires concernant les soins aux enfants et veiller à ce que des sommes soient inscrites au budget pour ces installations. Inclure du travail qui puisse être accompli selon des horaires flexibles ou à temps partiel. Examiner les autres activités courantes des groupes cibles pour assurer leur subsistance et la tenue de leurs foyers afin que le travail dans le cadre du programme soit complémentaire.
5	Le travail qu'il faut supprimer	Comment le programme peut-il être conçu en vue de favoriser l'abolition du travail des enfants et du travail forcé?	Offrir du travail correctement rémunéré comme substitution au travail forcé. Veiller à ce que le programme augmente la sécurité et la prévisibilité du revenu.
6	Stabilité et sécurité du travail	Le PPE peut-il fournir suffisamment de travail à ceux qui en ont besoin ou qui en demandent? L'accès à du travail régulier et prévisible – par ex. deux jours par semaine – offrirait-il une plus grande sécurité que l'emploi fondé sur les projets? Quelles sont les mesures qu'il est possible d'inclure pour offrir aux participants l'assurance qu'ils obtiendront du travail dans le cadre du PPE s'ils en ont besoin?	Veiller à la flexibilité du programme afin de répondre à une augmentation de la demande de travail (saisonnière, en cas de fléchissement de l'économie, ou en réponse à des chocs). Maintenir des projets en stock (prêts à être mis en œuvre). Dans le cas d'un régime de garantie de l'emploi (RGE), inclure une garantie légale ou des allocations de chômage si une garantie n'est pas fournie. Envisager de prévoir l'accès à un volume de travail minimum plutôt que des emplois en fonction des projets, ce qui procure de la continuité et une perspective à long terme.
7	Égalité de chances et de traitement dans l'emploi	Exiger que les femmes et les groupes marginalisés reçoivent une rémunération égale et bénéficient de l'égalité d'accès à l'emploi, et surveiller l'application de cette prescription. À quel type de travail la priorité est-elle accordée, pénalise-t-il les femmes – et que faudrait-il faire pour corriger cette situation? La garde des enfants est-elle reconnue comme du "travail"?	Tenir compte de la division du travail entre hommes et femmes dans la conception, par ex., par des processus proactifs visant à faire participer les femmes aux infrastructures, à offrir du travail à temps partiel, à prendre en considération la distance jusqu'au site de travail, inclure la garde des enfants pour faciliter la participation des femmes. Fournir des informations sur les droits et les possibilités de travail en définissant les types de travail appropriés.

	Dimensions du travail décent	Questions clés concernant la conception	Considérations concernant la conception
8	Sécurité de l'environnement de travail	Quelles sont les mesures concernant la santé et la sécurité qu'il faut mettre en place? Ces mesures sont-elles prévues au budget? Les femmes peuvent-elles se rendre au travail en toute sécurité? Sont-elles à l'abri du harcèlement au travail? Les travailleurs ont-ils accès à de l'eau potable propre et à des installations pour se laver sur le lieu de travail?	Veiller à ce que des politiques (appropriées) en matière de santé et de sécurité soient en place. Veiller à ce que ces mesures soient prévues au budget, surtout la fourniture d'équipement de protection si nécessaire. Être conscient des différences entre les hommes et les femmes et prendre les mesures appropriées. Veiller à ce que des dispositions appropriées soient en place pour soigner les blessures au travail; assurer l'accès à l'eau potable et à des installations pour se laver.
9	Sécurité sociale	Le PPE peut-il aider les participants à bénéficier d'autres interventions en matière de sécurité sociale, par exemple des pensions alimentaires pour l'entretien des enfants, des subventions alimentaires, etc.? Le PPE lui-même fournit-il d'autres prestations de sécurité sociale?	Utiliser le programme pour fournir des informations, des formulaires d'inscription et une aide aux participants. Faciliter l'accès aux travailleurs pour les fonctionnaires chargés des questions de sécurité sociale.
10	Dialogue social, représentation des travailleurs et des employeurs	Comment le dialogue social peut-il être utilisé pour concevoir un meilleur programme et maintenir ou augmenter le soutien? Comment les partenaires sociaux peuvent-ils participer activement au programme au niveau de la politique/la conception? Quel est le rôle de la mobilisation sociale pour faire en sorte que les pouvoirs publics soutiennent le PPE? Les travailleurs dans le cadre d'un PPE peuvent-ils s'organiser et négocier? Comment les communautés peuvent-elles participer à l'établissement de l'ordre de priorité des produits et à leur conception?	Le dialogue social confère une base solide à un programme, en réduisant au minimum les difficultés dans la mise en œuvre future. Impliquer les partenaires sociaux aux discussions sur les besoins, l'identification des activités adéquates, la fixation des taux de rémunération et des conditions de travail et la mobilisation sociale. Envisager des mécanismes pour faciliter la représentation des travailleurs dans les PPE. Si nécessaire, veiller à l'organisation de la communauté et faciliter sa participation à la conception au niveau local.
11	Contexte économique et social du travail décent	Quel est le contexte dans lequel le PPE est lancé ou sera mis en œuvre? Quel est son rôle probable à court, moyen et long terme? Est-il conçu pour jouer ce rôle (évolutif)?	Définir des objectifs clairs, par ex., faire en sorte que les intéressés soient prêts à réagir en cas de crise. Établir des plans et des scénarios d'emploi à long terme susceptibles d'aider à planifier une éventuelle réduction ou expansion du programme.



Modalités innovantes de la contribution des PPE au travail décent

Dans la présente section finale, on trouvera des exemples de la façon dont des PPE réels contribuent à corriger certains déficits de travail décent.

Possibilités d'emploi

Déficit courant de travail décent: *Les PPE ont du mal à satisfaire la demande d'emploi en raison de contraintes budgétaires et les possibilités de travail sont souvent en nombre limité.*

Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGER), Inde: Budget du programme déterminé par la demande de travail

Le Programme national de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (et la loi qui l'accompagne) a été conçu pour être piloté par la demande et sa conception part du principe qu'il satisfera la demande de travail dans les régions rurales de l'Inde en fournissant jusqu'à 100 journées de travail à chaque foyer rural chaque année. Cela signifie, en définitive, que le budget dépend de la demande de travail, et non d'un montant fixe prédéterminé. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de prévision ou de planification budgétaire, juste qu'il n'y a pas de plafond fixé à l'avance et que si la demande dépasse les prévisions, le PNMGGER demande que des fonds suffisants soient débloqués pour satisfaire cette demande.

Les États doivent néanmoins présenter des budgets fondés sur la demande de travail projetée dans le cadre du PNMGGER, mais si la demande est plus forte que prévu, ils peuvent présenter une demande de fonds supplémentaires au gouvernement central, qui s'est engagé à débloquer les fonds. Ce dispositif a nécessité la mise en place d'un processus d'établissement du budget plus complexe, mais il s'est appuyé sur un système perfectionné de gestion de l'information qui conserve la trace des dépenses réelles dans le cadre du programme et débloquent les fonds en fonction du niveau des dépenses. La demande de travail qui dépasse les projections est mise en évidence à un stade précoce et les fonds additionnels sont débloqués.

Cette absence de plafond budgétaire a permis au PNMGGER de se développer rapidement et de fournir 2,835 milliards de journées-personne d'emploi à 52 millions de foyers en 2010, soit une moyenne de 54 jours par foyer. En même temps, le budget est resté sous contrôle. En 2011, plus de cinq ans après l'adoption de la Loi, environ 500 milliards de roupies (INR)⁴, ce qui représente moins de un pour cent du produit intérieur brut (PIB), ont été dépensés et donc les craintes que le programme ne dépasse cinq pour cent du PIB semblent exagérées.

⁴ 1 dollar EU = 51 roupies (novembre 2011).

Supprimer la principale contrainte (le budget) pour satisfaire la demande de travail a fait apparaître d'autres contraintes en la matière, à savoir essentiellement la capacité des pouvoirs publics au plan des opérations et de la mise en œuvre au niveau des États et au niveau local. Ainsi, la suppression de la contrainte budgétaire est certes nécessaire pour un programme réellement axé sur la demande, mais cela ne s'est pas avéré suffisant. Les contraintes opérationnelles et contraintes de capacité sont démontrées par la manière dont les résultats du PNMGER varient spectaculairement d'un État à l'autre. Certains États, comme l'Andhra Pradesh, réussissent à satisfaire la demande totale de 100 journées (66 pour cent plus de 75 journées, 40 pour cent plus de 100 journées), avec une moyenne de 111 journées, tandis que d'autres, comme le Bihar, ont encore des difficultés et ne fournissent en moyenne que 24 journées de travail (2,7 pour cent plus de 75 journées, 0,4 pour cent plus de 100 journées), bien que la demande soit nettement plus forte. La moyenne nationale est de 54 journées. Sept millions de personnes se sont vu offrir 100 journées d'emploi ou plus.

La Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural a aussi montré qu'il était important de connaître ses droits, et il a été constaté que même aujourd'hui, plus de cinq ans après l'adoption de la Loi, 58 pour cent seulement des participants interrogés au Bihar connaissaient leur droit légal à 100 journées d'emploi.

Rémunération adéquate

Déficit courant de travail décent: *Les programmes publics d'emploi payent des salaires inférieurs à ceux du marché ou bien le salaire minimum. Le principal argument pour justifier cette situation est qu'en payant des salaires bas, ce sont les plus pauvres qui sont ciblés et on évite de déplacer des travailleurs d'un autre travail vers le PPE.*

Programme productif de protection sociale (PPPS), Éthiopie: **Les salaires sont fonction des besoins en nourriture et sont liés aux prix des denrées alimentaires**

En général, la notion de revenu adéquat est l'une des dimensions du travail décent les plus difficiles à évaluer et, dans le contexte de l'extrême pauvreté et de l'insécurité alimentaire, cette tâche peut-être encore plus délicate. Il n'y a pas de salaire minimum officiel pour les zones rurales en Éthiopie, ce qui accentue encore les difficultés. Par ailleurs, il n'y a pas de réelle mesure objective du revenu adéquat, et la méthode pratique adoptée dans le cadre du PPPS, dont le principal objectif est d'assurer la sécurité alimentaire, a été de fixer le revenu par rapport aux critères de la consommation alimentaire minimum.

En 2005, le PPPS a commencé en payant un taux de salaire journalier de 6 birr éthiopiens (ETB), ce qui, à l'époque équivalait à environ 0,60 \$EU par jour. Pendant la durée du programme, ce taux a été augmenté deux fois, une fois à 8 ETB et l'autre fois au niveau actuel de 10 ETB⁵. Le principe justificatif de la fixation du taux de salaire journalier est qu'il soit suffisant pour acheter 3 kilogrammes (kg) de céréales ou qu'il permette de couvrir les besoins en nourriture sur six journées. Lorsque les paiements étaient faits en nourriture, les transferts consistaient en 3 kg de céréales. Étant donné qu'un foyer se voit offrir cinq journées de travail (et de revenu) pour chaque membre du foyer, le taux de salaire est tel que le revenu tiré de cinq jours de travail permet d'obtenir 15 kg de céréales, ce qui est suffisant pour procurer la sécurité alimentaire à un membre du foyer durant un mois. Si l'on exprime les choses différemment, dans un foyer composé de deux adultes et de quatre enfants, les adultes devraient travailler 30 jours pour le PPPS pour gagner de quoi procurer la sécurité alimentaire à l'ensemble du foyer. Cela signifie aussi qu'en moyenne, chaque adulte ne travaillerait que 15 jours de ce mois pour le PPPS et serait pris le reste du temps par d'autres activités ou un autre travail pour subvenir aux besoins du foyer.

Si l'on devait déterminer en chiffres absolus ce que serait une rémunération adéquate procurant la sécurité alimentaire dans le cadre d'un programme, il serait peut-être possible de prendre comme point de référence les normes Sphère⁶. On pourrait critiquer l'utilisation de ces normes car elles sont

© OIT/Marcel Crozet



⁵ 1 dollar EU = 17,2 birr (novembre 2011).

⁶ Les normes Sphère ont été élaborées pour fixer des niveaux de consommation minimums pour les programmes alimentaires d'urgence.

censées s'appliquer aux foyers qui n'ont pas d'autres moyens de subsistance, mais il y a des foyers couverts par le PPPS, en particulier ceux qui reçoivent un soutien direct, dont les options concernant d'éventuels moyens de subsistance additionnels sont très limitées. Les normes Sphère pour l'Éthiopie prescrivent la consommation mensuelle minimale de 15 kg de céréales, 1,5 kg de plantes légumineuses (protéines) et 0,5 litre d'huile (graisses). Compte tenu de ces chiffres, où se situe un taux de rémunération fondé sur la fourniture de 15 kg de céréales?



Pour répondre à cette question, il faut savoir que les foyers ont simplement besoin de travailler à temps partiel dans le cadre du PPPS pour satisfaire leurs besoins mensuels en céréales et que le temps qui leur reste pourrait être employé pour entreprendre d'autres activités de subsistance qui leur permettraient d'acheter aussi les protéines (légumineuses) et graisses (huiles) additionnelles nécessaires. Ainsi, du seul point de vue de la consommation alimentaire, la rémunération satisfait apparemment les besoins de consommation minimums, conformément à l'objectif du programme qui est d'"assurer une consommation adéquate parmi les foyers ciblés".

En 2006, dans beaucoup de régions où le PPPS était mis en œuvre, le taux de rémunération était bien inférieur au taux généralement pratiqué sur le marché. Cependant, le fait que le marché du travail était extrêmement étroit et que le travail offert était saisonnier et de courte durée soulevait des questions concernant ce que l'on entend par "salaires du marché" dans ce contexte. Dans certaines régions, on estimait que le taux de rémunération du PPPS descendait jusqu'à 50 pour cent du taux du marché, même si le taux de rémunération utilisé comme base de comparaison par les participants correspondait aux taux appliqués dans la ville la plus proche et non pas dans les zones rurales où le PPPS était mis en œuvre (Sharp et coll., 2006). En même temps, le PPPS offre un travail régulier et prévisible, ce qui est différent des autres emplois salariés offerts dans ces régions. Par ailleurs, le travail est offert à proximité des lieux où vivent les gens, ce qui signifie que les coûts de participation sont bas et qu'il y a plus de possibilités de conjuguer le travail dans le cadre du PPPS et d'autres activités de subsistance. Ce sont des facteurs qui rendent le PPPS attrayant, comme l'atteste la forte demande de participation, en dépit du faible taux de rémunération qu'il offre.

Le fait que le PPPS rémunère les participants à la fois en espèces et en nourriture est aussi important car cela peut contribuer à stabiliser leur revenu. Comme le taux de rémunération n'est pas strictement indexé sur les prix des denrées alimentaires, qui fluctuent dans le temps et selon les régions, rémunérer les bénéficiaires en nourriture peut compenser la perte de pouvoir d'achat. Les communautés peuvent exprimer leur préférence pour des espèces ou de la nourriture, mais dans la pratique, le programme n'en tient pas compte. En 2008, il a été décidé d'utiliser une combinaison d'espèces et de nourriture à titre de stratégie de gestion des risques pour

stabiliser la valeur de la rémunération. Le programme paye désormais en nourriture dans les périodes de pénurie alimentaire prévisible lorsque les versements en espèces sont susceptibles de faire monter les prix des denrées alimentaires, et paye en espèces pour stimuler les marchés locaux quand l'offre de denrées alimentaires est meilleure. Dans le contexte de hausses des prix des denrées alimentaires, le fait de payer à la fois en nourriture et en espèces a contribué à stabiliser la valeur de la rémunération.⁷

Conjuguer le travail et la vie de famille

Déficit courant de travail décent: *En particulier, les femmes qui participent au programme ont souvent des contraintes de temps en raison de leurs tâches ménagères et ne peuvent donc pas travailler dans le cadre d'un PPE même si elles ont besoin du revenu et (le cas échéant) si elles répondent aux conditions d'admission.*

Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural, Inde:
Mise à disposition de crèches sur le site de travail

Pour faire en sorte que les femmes qui ont des bébés et de jeunes enfants puissent participer au programme, la Loi PNMGGER prescrit la mise à disposition de crèches, de tentes et d'eau potable sur les sites de travail lorsqu'il y a plus de cinq femmes ayant des enfants qu'elles ont besoin de

© OIT/Loi Nationale Mahatma Gandhi de Garantie d'Emploi en milieu Rural



⁷ 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).

faire garder pendant qu'elles travaillent. L'une des femmes est payée pour s'occuper des enfants au taux de rémunération normal du programme. Jusqu'ici le programme PNMGGGER a toujours dépassé les quotas fixés pour la participation des femmes, et la mise à disposition de crèches y a contribué, encore que plus nettement dans certains États que dans d'autres.

Dans une enquête récente réalisée dans trois États où des femmes avec des petits enfants avaient participé au PNMGGGER, il a été demandé aux participantes ce qu'elles faisaient de leurs enfants quand elles étaient au travail. Dans l'Andhra Pradesh, 21 pour cent ont indiqué qu'elles avaient laissé leurs enfants à la crèche, de même que 16 pour cent des femmes au Rajasthan. Au Bihar, pas une femme n'avait laissé ses enfants à la crèche, sans doute parce qu'il n'y en avait pas à disposition. Dans le cadre de la même étude, une enquête sur 108 sites de travail actifs n'a trouvé qu'un seul site pourvu d'une crèche.

L'un des problèmes essentiels est que les femmes ne sont souvent pas informées de cette disposition, ce qui explique qu'elles n'exigent pas d'installations pour la garde des enfants même si elles en ont besoin, et qu'elles s'en remettent généralement aux autorités pour en prévoir. La même enquête a permis de constater que dans l'Andhra Pradesh, 51 pour cent des femmes connaissaient cette disposition, au Rajasthan, elles étaient 57 pour cent, et au Bihar, seulement quatre pour cent la connaissaient.

Cela montre clairement que s'il est utile d'inclure la mise à disposition de crèches dans la conception d'un programme, ce qui peut favoriser la participation des femmes, il importe aussi que les agents de l'administration soient encouragés à fournir ces installations et veillent à ce que les femmes soient informées de leur droit de les exiger.

Égalité de chances et de traitement

Déficit courant de travail décent: *Les femmes ou d'autres groupes sont sous-représentées et/ou sont confrontées à des obstacles à l'admission et/ou la participation.*

Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural, Inde:
Quotas et égalité de rémunération pour les femmes

Afin de garantir l'égalité de chances pour les femmes dans le cadre du programme PNMGGGER, une combinaison de mesures a été incorporée dans la Loi. Tout d'abord, un quota de 33 pour cent a été fixé pour la participation des femmes, conjointement avec une prescription imposant l'égalité de rémunération pour les hommes et les femmes. Avec certaines autres mesures, comme la mise à disposition de crèches et le versement des salaires directement aux femmes, cela s'est traduit par un taux de participation des femmes élevé et en augmentation, par exemple, 40,65

pour cent en 2005–2006, 42,56 pour cent en 2007–2008, 47,88 pour cent en 2008–2009, et 48,1 pour cent en 2010.

On estime que le paiement de salaires égaux aux hommes et aux femmes a été particulièrement efficace pour attirer plus de femmes parce que les salaires pratiqués sur le marché pour les femmes dans les zones rurales de l'Inde sont beaucoup plus bas que ceux des hommes. En 2007–2008, le taux de rémunération moyen dans le cadre du PNMGGGER pour les femmes était de 79 INR par jour, tandis que le taux de rémunération moyen sur le marché était de 50 INR. Pour les hommes, le taux de rémunération du programme était aussi de 79 INR, tandis que le taux moyen sur le marché était de 75 INR. Manifestement, le PNMGGGER est plus attrayant pour les femmes que pour les hommes et c'est ce qui explique en partie le taux de participation élevé des femmes. Cela montre aussi qu'il importe d'attirer les femmes en leur versant des salaires égaux à ceux des hommes, surtout dans les situations où il y a un écart de rémunération important entre les hommes et les femmes.

Normes et droits au travail

Déficit courant de travail décent: *Beaucoup de PPE ne reconnaissent pas qu'il existe une relation de travail entre les travailleurs et le programme. Les participants au programme, par exemple, sont désignés par le terme "bénéficiaires", et leurs salaires sont appelés "transferts" ou "allocations". En pareils cas, on ne voit pas bien quelles règles régissent la relation et quelles voies de recours s'offrent aux participants en cas de doléances.*

Programme élargi de travaux publics (PETP), Afrique du Sud: Cadre et conditions d'emploi particuliers pour les PPE

La façon dont les conditions d'emploi des travailleurs ont été convenues influe sur la conception des programmes de travaux publics en Afrique du Sud. Même avant le Programme renforcé de travaux publics, des voix s'élevaient, surtout parmi les syndicats, pour s'inquiéter de la possibilité que ces programmes ne provoquent une dégradation des salaires et des conditions de travail. En Afrique du Sud, un programme gouvernemental prévoyant une relation de travail non définie était considéré comme inacceptable. Un cadre spécial pour l'emploi, applicable à ceux qui travaillent dans les PPE (dénommés Programmes spéciaux de travaux publics) a donc été négocié.

Ce cadre a été repris dans une Décision ministérielle et dans un Code de bonnes pratiques publié en 1998. Il précise les conditions de travail minimales qui doivent s'appliquer à tous les programmes de travaux publics (PTP) en Afrique du Sud. Il prévoit des conditions d'emploi spéciales pour faciliter l'emploi dans le cadre des PTP, à savoir:

- les employeurs (départements, provinces et municipalités) peuvent fixer les taux de rémunération au niveau local de telle façon qu'ils ne détournent pas les travailleurs de certains emplois plus permanents;

- les obligations applicables aux employeurs sont réduites, par exemple, ils n'ont pas à cotiser à la Caisse d'assurance-chômage obligatoire (UIF);
- les travaux à haute intensité de main-d'œuvre sont payés à la tâche.

Parallèlement, ces conditions d'emploi spéciales précisent aussi que:

- les travailleurs ont droit à deux journées de formation pour 22 jours travaillés; et
- les travailleurs ne peuvent être employés selon ces conditions d'emploi spéciales que sur une période d'emploi de 24 mois au maximum sur un cycle de cinq ans, après quoi ils doivent être embauchés aux conditions d'emploi normales.

Le Code de bonnes pratiques définit pour l'essentiel des conditions d'emploi dans le cadre du PETP distinctes de celles en vigueur dans les branches de production établies. Le but est d'empêcher que les PTP ne soient utilisés pour remplacer des travailleurs employés à des conditions normales dans des secteurs et activités établis par des travailleurs occasionnels du PETP, ce qui en ferait un facteur de déréglementation du marché du travail ou de promotion de l'emploi occasionnel au détriment de l'emploi régulier.

Le Code de bonnes pratiques régit aussi d'autres conditions d'emploi comme la fréquence et les méthodes de paiement, la santé et la sécurité, l'indemnisation en cas de blessures au travail et les congés de maladie et de maternité, etc. Il fixe des objectifs en matière d'action positive pour

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



l'emploi des jeunes, des femmes et des personnes handicapées dans le cadre des projets PETP. Il prescrit aussi que les travailleurs se voient remettre un contrat écrit et un certificat de travail lorsque le projet est achevé.

Le respect du Code a été inégal, en partie parce que les entrepreneurs n'étaient pas bien informés de ses dispositions. Sur certains projets, les travailleurs étaient employés selon des conditions plus formelles que ce que prescrit le Code. Sur d'autres, ils étaient employés selon des conditions d'emploi habituelles car le double statut des travailleurs provoquait de fortes tensions.

La disposition qui autorisait les départements, provinces et municipalités à fixer leurs propres taux de rémunération a entraîné une forte variation des taux appliqués dans le cadre du PETP. Cette disposition a provoqué un certain nombre de problèmes et difficultés et a été modifiée en 2010 quand un salaire minimum pour le programme a été établi.

Protection sociale

Déficit courant de travail décent: *Les personnes qui ne peuvent pas participer en raison de contraintes diverses (les personnes âgées, les malades, les femmes enceintes et celles qui allaitent, et les handicapés) sont exclus du PPE mais ont tout de même besoin d'un revenu minimum.*

Programme productif de protection sociale, Éthiopie: Conjuguer le PPE et des transferts directs

Le Programme productif de protection sociale a résolu ce problème en prenant expressément en compte la disponibilité de la main-d'œuvre dans chaque foyer. Les foyers dont on juge que leurs membres subissent des contraintes limitant leur capacité de travail peuvent travailler moins, ou pas du tout, selon le niveau de la contrainte, et reçoivent un transfert au titre du volet du programme relatif au soutien direct. Sinon, une personne physiquement apte dans le foyer peut travailler à leur place.

Pendant le processus de ciblage, la disponibilité de la main-d'œuvre est évaluée et les foyers sont classés en fonction de cette évaluation. Initialement, le programme ne prévoyait que deux catégories: pas d'offre de main-d'œuvre et alors le foyer ne recevait qu'un transfert, ou bien main-d'œuvre disponible et chaque membre du foyer devait travailler cinq jours pour pouvoir recevoir l'intégralité de l'allocation sur un maximum de 20 jours. Il a été reconnu qu'il y avait beaucoup de foyers entre ces deux extrêmes qui pouvaient, par exemple, fournir 20 jours de travail par mois, mais pas les 25 requis pour avoir droit à la totalité de l'allocation. Le programme a été adapté par la suite pour permettre aux participants de travailler durant les 20 jours requis et recevoir la part du salaire correspondant aux cinq journées supplémentaires sous forme de transfert direct.



PPPS Programme productif de protection sociale

CHARTRE DES DROITS ET RESPONSABILITÉS

DROITS

- Si vous avez été sélectionné comme bénéficiaire du PPPS, il faut que l'on vous remette à titre gratuit une carte de bénéficiaire.
- Vous avez le droit de recevoir votre transfert en temps voulu. Vous devriez le recevoir au plus tard 45 jours après le mois auquel se rapporte le paiement.
- Vous avez le droit de recevoir l'intégralité de votre transfert. Vous serez informé des taux de transfert au début de l'année. Personne ne devrait déduire une somme quelconque, pour quelque raison que ce soit, de votre transfert.
- Si vous êtes enceinte de plus de quatre mois, ou que vous êtes dans la période des dix premiers mois d'allaitement, ou que vous êtes affaibli(e) en raison de l'âge, d'une maladie ou d'un handicap, vous ne devriez pas participer à des travaux publics. Si votre situation change au cours de l'année en raison d'une maladie ou d'une grossesse, vous avez le droit de changer de statut en passant des travaux publics au soutien direct.
- Votre foyer ne devrait pas fournir plus de cinq jours de travail par membre et par mois. Par ailleurs, personne ne devrait travailler plus de 20 jours par mois.
- Vous avez le droit de formuler un recours si vous avez été injustement exclu(e) ou si vous n'avez pas été correctement classé(e) dans la catégorie du soutien direct ou celle des travaux publics.
- Vous avez le droit de connaître les critères de gradation et de demeurer dans le programme si vous ne répondez pas à ces critères.

RESPONSABILITÉS

- Vous devez fournir des renseignements exacts et complets aux comités chargés du ciblage.
- Les foyers comprenant des membres physiquement aptes doivent fournir de la main-d'œuvre pour les travaux publics et s'engager à achever les travaux en respectant un niveau de qualité acceptable.
- Vous ne devez pas envoyer d'enfants de moins de 16 ans travailler dans le cadre des travaux publics.
- Vous devez présenter votre carte de bénéficiaire sur le lieu des transferts pour consigner la réception du paiement.
- Si vous perdez votre carte, vous devez en déclarer la perte immédiatement à l'administration Kebele.
- Vous avez la responsabilité de vous constituer des actifs et de vous efforcer de parvenir à la gradation.
- Vous devez déclarer à la Commission des recours Kebele tous cas d'abus de ces droits, qu'ils soient commis à votre égard ou à celui de votre voisin. Si vous n'êtes pas satisfait(e) de la suite donnée, vous pouvez faire remonter votre recours jusqu'au Conseil Woreda.

Source: Banque mondiale. 2010. *Designing and implementing a Rural Safety Net in a low income setting: Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009* (Washington, DC. Peut être consulté à: <http://www.worldbank.org/safetynets> [6 décembre 2011].

Pour cela, il a fallu procéder à des ajustements dans l'administration du programme. En particulier, il a fallu réunir le registre de ceux qui recevaient un soutien direct et celui des travailleurs qui participaient aux travaux publics en un seul registre, de façon que les deux catégories de foyers puissent être clairement identifiées et suivies. En outre, il a aussi été reconnu que les contraintes pouvaient être temporaires, comme dans le cas des grossesses ou des handicaps temporaires. Il fallait aussi que le registre permette de suivre ces cas.

Dialogue social

Déficit courant de travail décent: *Les travailleurs des programmes publics d'emploi ne sont pas organisés et il n'y a donc pas d'organisations susceptibles de les représenter dans les différends concernant leurs droits.*

Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural, Inde: Participation de groupes locaux de femmes

Le programme *Kudumbashree* est un programme local de lutte contre la pauvreté axé sur les femmes mis en œuvre au Kerala par le gouvernement de l'État où les institutions Panchayati Raj sous-traitent des travaux de mise en œuvre du programme PNMGGGER à certains groupes de la population locale. Il a montré qu'il était possible d'impliquer des associations locales (AL) dans la mise en œuvre du programme. Dans le cadre du programme *Kudumbashree*, des groupes locaux de quartier, composés de 15 à 40 familles, chacune représentée par une femme, sont fédérés en Sociétés de développement de zone au niveau des circonscriptions électorales, et celles-ci sont à leur tour fédérées en Sociétés de développement local. Chaque Société de développement de zone fournit une volontaire qui aide à



© OIT/Loi Nationale Mahatma Gandhi de Garantie d'Emploi en milieu Rural

organiser les travaux au titre du PNMGGER – en assurant la tenue correcte des rôles d'appel, en s'occupant des installations du site des travaux et en supervisant la mesure du travail accompli, agissant ainsi en remplacement de l'entrepreneur. Les femmes volontaires se voient donc confier un rôle essentiel dans la mobilisation de la main-d'œuvre et l'exécution des travaux. De même, on a laissé entendre que la mobilisation des individus par l'intermédiaire d'un organisme de réseaux et de coopératives en faisant appel aux initiatives populaires était un élément moteur efficace pour le programme car cela pouvait contribuer à mettre fin aux tendances systémiques de recherche de rentes qui vont de pair avec les obstacles bureaucratiques.⁸

Stabilité et sécurité au travail

Déficit essentiel de travail décent: *Les programmes publics d'emploi ne procurent pas de stabilité ni de sécurité, ils offrent seulement une occasion ponctuelle.*

Programme de travaux publics communautaires (PTC), Afrique du Sud:
Offre de travail sans condition, deux jours par semaine

Le Programme de travaux publics communautaires en Afrique du Sud a surmonté la difficulté de fournir du travail (et un revenu) régulier, stable et prévisible en offrant du travail régulier aux membres de la communauté sur deux jours fixes de la semaine. Souvent, il n'y a pas de sélection, hormis



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

⁸ A. Sharma: *Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda, IPC-IG, Brasília* (Genève, BIT, à paraître).



dans certaines zones où la demande de travail est supérieure à l'offre. Par ailleurs, il n'y a pas d'obligation de travailler, ni d'attentes dans ce domaine. De la sorte, il y a toujours du travail régulier et prévisible disponible certains jours prédéterminés de la semaine. En même temps, si les participants ont un autre travail, ou ne peuvent pas travailler pour une raison quelconque, ils ne risquent pas d'être exclus du programme à l'avenir.

Ce système nécessite une méthode de planification du travail différente car on ne sait pas combien de personnes vont venir travailler un jour donné. S'il vient plus de personnes que prévu, il faut des activités "de secours". Par ailleurs, il faut que les activités puissent s'arrêter et reprendre car la quantité de main-d'œuvre disponible n'est pas toujours égale. Cependant, lorsque la continuité est nécessaire ou souhaitable, les communautés ont réussi à modifier le programme de travail pour mieux répondre aux besoins, mais toujours sur la base des mêmes principes (par ex., au lieu de deux jours par semaine, le travail est offert trois heures par jour, ou bien une semaine par mois).

Pour en savoir plus

-  Banque mondiale. 2010. *Designing and implementing a Rural Safety Net in a low income setting: Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009* (Washington, DC). Peut être consulté à:
<http://www.worldbank.org/safetynets> [consulté le 6 décembre 2011].
-  Bureau international du Travail (BIT). 2003. *Rapport du Directeur général. S'affranchir de la pauvreté par le travail*. Conférence internationale du Travail, 91 session, Genève, 2003. Peut être consulté à:
http://www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/selected_documents.htm [consulté le 20 novembre 2011].
-  _____. 2006. *Faits et chiffres sur le travail décent*, BIT, Communication et information du public. Peut être consulté à:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_082655.pdf [consulté le 20 novembre 2011].
-  _____. 2008a. *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*. Conférence internationale du Travail, 97 session, Genève, 2008. Peut être consulté à:
<http://www.ilo.org/public/french/sjd/> [consulté le 20 novembre 2011].
-  _____. 2008b. *La mesure du travail décent. Document d'information pour la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent (TMEMDW/2008)*, BIT, Genève, 8–10 septembre 2008. Peut être consulté à:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/meetingdocument/wcms_100336.pdf [consulté le 20 novembre 2011].
-  _____. 2011a. *Travail décent*. Peut être consulté à:
<http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang—fr/index.htm> [consulté le 20 novembre 2011].
-  _____. 2011b. *Articles sur le travail décent*. Peut être consulté à:
http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang—fr/WCMS_071241/index.htm [consulté le 20 novembre 2011].
-  Lieu-Kie-Song, M. 2011. *Integrating public works and transfers in Ethiopia: Implications for social protection, employment and decent work*, Document de travail n° 84 de l'IPC-IG/OIT (Brasilia/Genève).

- 
-  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).
 -  République d'Afrique du Sud. 2002. "Ministerial Determination 3: Special public works programmes", in *Government Gazette*, Vol. 439, No. 23045, p. 3
 -  Sharp, K.; Brown, T.; Teshome, A. 2006. 'Targeting in Ethiopia's Productive Safety Net Programme'. Final Report. ODI et IDL Group Peut être consulté à: <http://www.odi.org.uk> [consulté le 6 décembre 2011].
 -  Sharma, A. À paraître. *Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda, IPC-IG, Brasilia* (Genève, BIT).

Liste de points à vérifier

LES PPE ET LE TRAVAIL DÉCENT	
Répondez aux questions suivantes	☒
Quelle est la contribution prévue du PPE à l'emploi global des bénéficiaires? Quelle est la situation légale dans l'emploi des participants au PPE? Qui faudrait-il cibler (sexe, âge, caste, etc.)?	
Quel taux de rémunération faudrait-il appliquer dans le cadre du PPE? Qu'est-ce qu'une rémunération adéquate dans ce contexte spécifique? Comment le paiement du taux de rémunération spécifié est-il assuré? Comment le PPE fait-il pour que le travail soit productif et utile?	
En cas de tâches fixes, veillez à ce que ces tâches puissent être terminées en respectant des heures de travail raisonnables.	
Faudrait-il prévoir des installations pour la garde des enfants sur le site? Sont-elles prévues au budget? Les heures de travail peuvent-elles être flexibles pour permettre de s'acquitter d'autres responsabilités familiales? Est-il nécessaire de fournir du travail à temps partiel aussi bien qu'à temps plein? Les femmes ont-elles été prévenues suffisamment à l'avance pour pouvoir prendre d'autres dispositions concernant leurs tâches ménagères?	
Comment le programme peut-il être conçu pour soutenir l'abolition du travail des enfants et du travail forcé?	
Le PPE peut-il fournir suffisamment de travail à ceux qui en ont besoin ou qui en font la demande? Est-ce que la possibilité d'avoir du travail sur une base régulière et prévisible – par exemple, deux jours par semaine – procurerait une plus grande sécurité que l'emploi fondé sur les projets? Quelles sont les mesures qui peuvent être incluses pour garantir aux participants qu'ils obtiendront du travail dans le cadre du PPE s'ils en ont besoin?	
Exigez que les femmes, et les groupes marginalisés, bénéficient de l'égalité de rémunération et d'accès à l'emploi, et surveillez la situation à cet égard. À quel type de travail la priorité est-elle accordée, cela pénalise-t-il les femmes, et que faudrait-il faire pour corriger cette situation? La garde des enfants est-elle considérée comme du "travail"?	
Le PPE peut-il aider les participants à bénéficier d'autres interventions de sécurité sociale, comme des allocations familiales, des subventions alimentaires, etc.? Le PPE lui-même offre-t-il d'autres prestations de sécurité sociale?	



LES PPE ET LE TRAVAIL DÉCENT

Répondez aux questions suivantes



Quelles sont les mesures concernant la santé et la sécurité qu'il faut mettre en place? Sont-elles prévues au budget? Les femmes peuvent-elles se rendre au travail en toute sécurité?

Les travailleurs ont-ils accès à de l'eau potable propre et à des installations pour se laver au travail?

Comment le dialogue social peut-il être utilisé pour concevoir un meilleur programme et maintenir ou augmenter le soutien? Comment les partenaires sociaux peuvent-ils participer activement au programme au niveau de la politique/conception? Quel est le rôle de la mobilisation sociale pour faire en sorte que les pouvoirs publics soutiennent le PPE? Les travailleurs dans le cadre d'un PPE peuvent-ils s'organiser et négocier? Comment les communautés peuvent-elles participer à l'établissement de l'ordre de priorité des produits et à leur conception?

Quel est le contexte dans lequel le PPE est lancé ou sera mis en œuvre? Quel est le rôle probable du PPE à court, moyen et long terme? Est-il conçu pour jouer ce rôle (évolutif)?

Quelles sont les organisations ou les structures qui pourraient être soutenues et encouragées pour être représentatives et venir à l'appui du dialogue social?

Que faudrait-il faire entre-temps quand de telles organisations n'existent pas, mais qu'il y a un besoin de dialogue social?

Notes





ISBN: 978-92-2-226771-2

