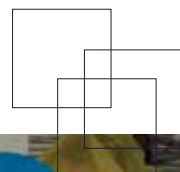




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 6
**Stratégies et mécanismes
de ciblage 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° 6

Stratégies et mécanismes de ciblage dans les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

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

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

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

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

Données de catalogage avant publication du BIT

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

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

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

04.03.7

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

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

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

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

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

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

Note d'orientation n° 6

Stratégies et mécanismes de ciblage dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet de donner un aperçu général des différents mécanismes et stratégies habituellement utilisés dans les programmes publics d'emploi (PPE)¹ ainsi que de les confronter à certaines des critiques et contestations formulées au sujet de ces mécanismes.

Introduction

La conception de nombreux programmes publics d'emploi comporte un volet essentiel: la décision de sélectionner certaines stratégies et certains mécanismes de ciblage. Hormis les programmes universels, qui peuvent offrir du travail à tous ceux qui en font la demande, les PPE doivent inclure une stratégie de ciblage quelconque pour:

- veiller à ce que les objectifs du programme correspondent à ceux qui en seront les bénéficiaires;
- inclure des politiques et des processus qui permettent de faire face aux situations dans lesquelles la demande de travail est supérieure à l'offre, ce qui oblige à faire une sélection.

Le groupe cible et la stratégie seront déterminés, dans une large mesure, par les objectifs du programme.

Mécanismes de ciblage

Les programmes qui ne sont pas universels ont besoin de mécanismes permettant de toucher le groupe cible proposé. Il existe un certain nombre de mécanismes qui peuvent être appliqués de différentes manières:

- *l'examen des moyens*,² qui nécessite des données de grande qualité qui ne sont pas disponibles dans beaucoup de pays et peuvent être onéreuses à établir, mais qui peuvent être estimées approximativement par des méthodes fondées sur des "indicateurs indirects";

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).

² L'examen des moyens à l'aide d'indicateurs indirects constitue une autre forme possible d'évaluation individuelle, fondée sur des indicateurs de bien-être plus faciles à observer qui remplacent le revenu ou les indicateurs de richesse utilisés pour déterminer le niveau de pauvreté.

- *le ciblage géographique*: le travail est offert à tous ceux qui vivent dans des zones où la pauvreté est très répandue;
- *le ciblage des collectivités locales*, qui fait appel aux structures participatives locales pour identifier les membres les plus pauvres d'une communauté ou ceux qui sont admissibles au bénéfice du programme au regard des critères convenus;
- *le ciblage par catégories*: le travail est offert à ceux dont on reconnaît qu'ils appartiennent à une catégorie vulnérable spécifique de la population (par exemple, les peuples indigènes, les jeunes);
- *l'auto-ciblage*, qui consiste à offrir un salaire inférieur à ceux du marché, en partant du principe que seuls les pauvres choisiront de participer au programme..

Le type de travail offert n'est généralement pas considéré comme un mécanisme de ciblage, mais dans beaucoup de pays, il influe énormément sur le choix de ceux qui seront finalement employés dans le cadre du PPE et devrait donc être pris en compte dans la stratégie de ciblage. Les types de travail que les gens choisissent diffèrent selon les pays, et les normes et coutumes d'ordre culturel ont souvent une grande influence sur ce choix, comme l'illustrent les exemples ci-après:

- au Kosovo, les programmes proposant du travail dans le secteur de la construction n'ont pas du tout attiré les femmes, tandis que les projets dans les domaines de la sylviculture et de l'horticulture ont parfois employé jusqu'à 70 pour cent de femmes;

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



- en Afrique du Sud, le travail dans le secteur social, par exemple les soins à domicile, a souvent donné lieu à l'emploi de plus de 90 pour cent de femmes;
- le travail physique offert sur certains projets de construction donne lieu à une auto-sélection et il est fréquent que certains participants abandonnent prématurément quand ils se voient proposer du travail moins intensif et plus attrayant.

Dans la pratique, la plupart des programmes conjuguent plusieurs mécanismes de ciblage comme le montre l'encadré ci-après:

Encadré 1. Ciblage et rationnement dans les programmes existants

Le Programme / la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (PNMGGER) emploie une méthode de rationnement géographique qui garantit du travail à ceux qui vivent dans les zones rurales. D'autre part, il limite le travail à 100 journées par an. Pour ceux qui vivent dans les zones rurales, il n'y a pas de restrictions à la participation et tous ceux qui sont disposés à accomplir un travail physique en étant rémunérés au salaire minimum, obtiennent une place.

Le Programme productif de protection sociale (PPPS) a recours au ciblage géographique (seuls participent les districts ruraux où sévit l'insécurité alimentaire) en même temps qu'au ciblage des collectivités locales pour déterminer les participants admissibles au bénéfice du programme. Le critère utilisé par la communauté est celui des foyers vivant dans l'insécurité alimentaire.

Le Programme élargi de travaux publics (PETP) se fonde sur le ciblage géographique pour allouer les fonds (une formule pour allouer les fonds aux provinces et municipalités qui tient compte du nombre de pauvres et de leur accès aux services). Il a aussi recours au ciblage par catégories en ce sens que des objectifs de participation minimale sont fixés pour les femmes (40 pour cent), les jeunes (20 pour cent) et les handicapés (un pour cent). Le programme utilise aussi une méthode d'auto-ciblage lorsque, dans beaucoup de cas, le taux de rémunération est fixé au-dessous du salaire minimum. Dans certaines régions, les critères employés pour identifier les participants au programme au niveau des communautés sont aussi déterminés localement.

Ciblage ou rationnement?

Les programmes publics d'emploi qui ne sont pas universels – et la plupart ne le sont pas – définissent habituellement un groupe cible et s'efforcent de l'atteindre par une série de mécanismes de ciblage. En réalité, il y a deux processus qu'on désigne souvent tous les deux par le terme de ciblage et qui sont utilisés de manière interchangeable, bien qu'ils aient des objectifs différents. Le premier est le ciblage pour limiter la participation ou rationner le travail. En général, il est nécessaire de procéder ainsi quand un programme est limité par son budget et n'a pas une envergure suffisante

pour offrir du travail à tous ceux qui en ont besoin. Dans ces circonstances, il faut des stratégies ou des critères pour gérer l'exclusion de certains participants qui peuvent très bien répondre à toutes les conditions pertinentes que le programme a fixées pour la participation.

C'est ce qu'on désigne par le terme "rationnement" et cela va habituellement de pair avec la limitation des coûts ou le fonctionnement dans le cadre de budgets limités, quand le fait d'offrir du travail à ceux qui en ont moins besoin risque d'empêcher ceux qui en ont plus besoin d'en bénéficier.

L'autre méthode est le ciblage qui vise à accroître la participation au programme parce qu'un grand nombre des ayants droit prévus ne participent pas. C'est parfois ce qu'on appelle la limitation des "erreurs d'exclusion". Cela se produit lorsque beaucoup de personnes ayant besoin d'un soutien ne font pas encore partie du programme et, de ce fait, souffrent inutilement. Par souci de clarté, cette méthode sera désignée par l'expression "ciblage proactif".

La distinction entre le ciblage et le rationnement n'est pas toujours simple car la conception d'un programme est souvent un processus itératif, et les groupes cibles ainsi que l'envergure du programme peuvent être ajustés en raison de pressions budgétaires (rationnement) ou d'une baisse du chômage et de la vulnérabilité, et donc d'une réduction de la taille du groupe cible.

Cependant, compte tenu des différents éléments moteurs, il importe de ne pas perdre de vue cette distinction, sauf à risquer que le budget du programme n'influe sur la taille du groupe cible, et non l'inverse. Les régimes de garantie de l'emploi (RGE) présentent une caractéristique déterminante à cet égard, à savoir que c'est la demande de travail qui détermine le budget, et non le budget qui détermine le volume de travail qui peut être offert.

Question concernant la conception: qui ciblons-nous?

- Les plus pauvres, dans un contexte où il n'y a pas d'autres mesures sociales – et dans le cadre d'un budget serré?
- Les plus vulnérables, afin de procurer une certaine sécurité du revenu à ceux qui sont exposés à de multiples risques?
- Ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire, afin de leur procurer une certaine sécurité dans ce domaine, dans un contexte de pénuries alimentaires régulières?
- Les pauvres, de façon à leur permettre d'augmenter leur consommation et leurs investissements?

- Les défavorisés, quand ils étaient victimes d'une discrimination dans le passé et qu'ils en subissent encore les conséquences?
- Les chômeurs, qui n'arrivent pas à trouver du travail ni à bénéficier d'un type quelconque d'allocation de chômage?
- Les sous-employés, de façon à compléter le revenu qu'ils tirent d'un autre emploi et d'autres activités de subsistance?



Bon fonctionnement du ciblage et erreurs d'inclusion et d'exclusion

L'efficacité du ciblage est souvent quantifiée par les erreurs d'inclusion et d'exclusion. L'expression "erreur d'inclusion" est utilisée pour décrire la situation dans laquelle des individus qui ne relèvent pas du groupe cible défini participent au programme. Un exemple courant est la participation de non-pauvres à un programme ayant pour objet de cibler les pauvres. Il est utile de noter ici que, dans beaucoup de contextes, la distinction entre "pauvres" et "non-pauvres" est en grande partie théorique et fondée sur des outils tels que les seuils de pauvreté ou de consommation.

L'expression "erreur d'exclusion" est utilisée pour décrire la situation dans laquelle des individus qui relèvent du groupe cible défini ne participent pas au programme. Comme exemple courant, on peut mentionner le cas d'un pauvre qui a été classé par erreur parmi les non-pauvres et n'a pas été admis à participer.

Pour réduire au minimum les erreurs d'inclusion ou d'exclusion, il faut appliquer une méthode différente selon qu'il s'agit de l'un ou l'autre cas. Pour les erreurs d'inclusion, il faut s'attacher à empêcher de participer ceux qui ne relèvent pas du groupe cible et, par conséquent, appliquer une méthode restrictive. Habituellement, il faut des critères plus strictement définis, une méthode de sélection plus rigoureuse, et des mesures pour exclure ceux qui ne satisfont pas aux critères. Pour les erreurs d'exclusion, il faut une méthode différente et les mesures à prendre peuvent inclure une meilleure diffusion de l'information et une meilleure sensibilisation, ainsi que le recrutement actif du groupe cible.

Une façon importante de gérer le ciblage consiste à établir des critères de participation au programme clairs. En fonction de la méthode de fixation de ces critères, le programme sera plus inclusif ou plus exclusif. Le tableau 1 présente un aperçu général des différents critères et de la façon dont ils sont appliqués.

Tableau 1. Critères de ciblage

Critères	Description	Méthode du rationnement	Méthode du ciblage
Accepter de travailler aux conditions du programme	Fondement des programmes d'auto-ciblage qui utilisent le taux de rémunération, parfois conjugué au type de travail pour attirer uniquement ceux qui relèvent du groupe cible	Fixe un taux de rémunération bas de façon à limiter le caractère attrayant et la participation; travail physique dur pour n'attirer que les pauvres	Fixe un taux de rémunération élevé pour faire en sorte que le programme soit attrayant et augmente autant que possible le gain en termes de salaire net
Géographique	Programme limité à une région ou un type spécifique, par exemple les zones rurales, ou certaines municipalités, ou les lieux qui constituent des pièges de la pauvreté	Limite le programme aux seules zones les plus pauvres ou les plus nécessiteuses, où les niveaux de pauvreté sont élevés	Veille à ce que, dans les zones géographiques, il n'y ait pas de mesures qui empêchent la participation
Fondé sur les catégories	Seuls ceux qui relèvent d'une catégorie spécifique sont admissibles au bénéfice du programme, par exemple les jeunes, les chômeurs de longue durée, les travailleurs non qualifiés	Limite le programme à des catégories spécifiquement définies	Veille à ce que la définition des catégories n'exclue pas d'autres individus qui peuvent être dans le besoin ou mériter d'être inclus
Femmes	Les programmes peuvent accorder la priorité à la participation des femmes, ou bien ils peuvent s'adresser exclusivement aux femmes	Limite la participation des hommes	Prend des mesures actives et inclut certaines approches de la conception des programmes pour garantir la participation des femmes (voir l'encadré 2)

Critères	Description	Méthode du rationnement	Méthode du ciblage
Participation des foyers	Un seul participant par foyer	Limite le travail offert aux foyers comprenant plusieurs adultes, en excluant éventuellement d'autres foyers qui mériteraient de participer	Veille à ce que le travail puisse être effectué en rotation/partagé au sein du foyer
Type de foyer	Uniquement les foyers avec des enfants et des membres au chômage; les foyers dont le chef est une femme; uniquement les foyers vivant dans l'insécurité alimentaire	Inclut les catégories de foyers les plus vulnérables	Veille à ce que les types de foyers soient définis d'une façon qui ne limite pas les foyers méritant de participer
Revenu des foyers	Uniquement les foyers dont le revenu est au-dessous d'un certain niveau	Fixe un niveau de revenu bas pour se concentrer uniquement sur les plus nécessiteux	Fixe un niveau de revenu élevé de façon à ce que ceux qui sont vulnérables et dont les revenus fluctuent ne soient pas exclus
Inclusion de ceux qui ont d'autres obligations et activités de subsistance	Travail à temps partiel, limité à quelques heures par semaine pour permettre à ceux qui ont d'autres obligations ou activités de subsistance de travailler pour compléter leur revenu	Peut ne pas être attrayant pour ceux qui sont en mesure de travailler à plein temps	Empêche l'exclusion des foyers qui n'ont pas beaucoup de main-d'œuvre



Souvent, les actions entreprises pour réduire un type d'erreur peut provoquer l'augmentation de l'autre type. Par exemple, la mise en place de règles plus strictes pour éliminer les non-pauvres aura aussi pour conséquence que les pauvres auront plus de mal à fournir les renseignements nécessaires. Ainsi, alors qu'on cherche à réduire les erreurs d'inclusion, on peut aussi commettre des erreurs d'exclusion.

Le fait que des erreurs de ciblage des deux types se produiront, et qu'elles sont généralement inversement liées, signifie que les responsables des politiques doivent décider dans quelle mesure ces erreurs peuvent être tolérées. Une erreur d'inclusion est un gâchis des ressources du programme (par exemple, du fait qu'on laisse moins de moyens pour les foyers "pauvres" ou que le budget nécessaire pour avoir le même impact sur la pauvreté s'en trouve augmenté), ce qui rend le programme inefficace. Une erreur d'exclusion prive l'individu concerné d'une aide et rend le programme inefficace pour réduire la pauvreté. Les deux types d'erreur ne sont pas souhaitables, et les responsables des politiques pourront avoir des avis différents quant au point de savoir lequel est le pire³.

Lorsque les responsables de l'élaboration des politiques examinent cette liste d'options de ciblage, il serait bon qu'ils ne perdent pas de vue deux considérations importantes⁴. Premièrement, les différentes méthodes de ciblage ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être utilisées selon diverses combinaisons et séquences. En fait, l'utilisation d'une seule méthode n'est pas la norme et beaucoup de programmes emploient deux méthodes ou plus. Deuxièmement, il y a la question de "qui" cible et "qui" met en œuvre ces interventions. Les acteurs peuvent comprendre des fonctionnaires de l'administration centrale, des fonctionnaires des niveaux inférieurs (État, municipalité, district), des entrepreneurs du secteur privé et des membres des communautés, par exemple enseignants, membres du personnel des centres de soins de santé et notables. La décision de décentraliser aussi bien la détermination des ayants droit que l'exécution du programme dépend de plusieurs facteurs, notamment:

- quels sont les acteurs qui peuvent fournir au moindre coût la meilleure source d'informations sur les individus, les foyers ou les circonstances locales;
- quels sont les acteurs qui peuvent exécuter l'intervention de la manière la plus efficace par rapport aux coûts; et
- le point de savoir si différents acteurs sont incités à cibler et mettre en œuvre des activités pour atteindre les objectifs du programme de la manière la plus efficiente et efficace possible.

³ D. Coady; M. Grosh; J. Hoddinott: *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Washington DC, Banque mondiale, 2004).

⁴ Ibid.

Ciblage et recrutement proactifs

La plupart des mécanismes de ciblage décrits ci-dessus visent à limiter la participation au programme à ceux qui correspondent aux paramètres définis du groupe cible. Mais que se passe-t-il si ceux qui relèvent de ce groupe ne se présentent pas pour participer au programme? La demande concernant le programme est-elle inférieure à ce qui était prévu? Ou bien est-ce tout simplement que ceux qui font partie du groupe ne connaissent



Encadré 2. Mesures visant à assurer l'égalité de participation des femmes (ou à réduire l'exclusion des femmes dans les populations ciblées)

Faut-il des initiatives "spéciales" pour faire participer les femmes aux programmes d'infrastructures et s'assurer qu'elles ne sont pas laissées en plan? Les expériences des programmes mis en œuvre dans différentes régions et différents pays montrent clairement qu'il faut des stratégies et activités spécifiques pour toucher les femmes pauvres, et tout un éventail de mesures ont déjà été proposées et prises à cette fin. L'initiative peut-être la plus simple (mais pas forcément la plus facile) consiste à diffuser largement l'information en utilisant de multiples moyens de communication, de façon que les femmes sachent qu'elles peuvent se porter candidates pour des emplois dans la construction, soumettre des propositions d'infrastructures, etc. Les autres mesures mobilisant des ressources financières, humaines et de gestion sont les suivantes:

- a) la sensibilisation des dirigeants nationaux et locaux, et du personnel technique, aux intérêts des femmes; et les négociations et consultations avec eux pour tester et adopter des mesures adaptées aux femmes;
- b) l'utilisation de quotas;
- c) la transparence du processus de recrutement;
- d) la mobilisation sociale des femmes pauvres pour encourager leur participation aux travaux de construction, aux comités d'ayants-droit ou d'utilisateurs et aux réunions de village avec l'aide des organisateurs, des animateurs des communautés ou des spécialistes des activités des femmes, ou par le renforcement des associations de femmes en tant qu'institutions intermédiaires;
- e) l'élaboration et l'expérimentation d'autres stratégies et modalités opérationnelles possibles concernant le recrutement, la formation, la planification, le processus participatif et les conditions de travail pour les femmes dans le domaine de la construction; et
- f) les études sur la participation des femmes et les avantages pour aider à la planification des programmes.

Source: A. King Dejardin: *Public works programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension*. Document d'information n° 10 de la série Issues in Development. (Genève, Département du développement et de la coopération technique, Bureau international du Travail, 1996).

pas le programme? Est-ce qu'ils le connaissent et veulent participer, mais d'autres problèmes, par exemple un filtrage, les empêchent de se présenter? Ou encore, y a-t-il des insuffisances dans le processus d'inscription et de recrutement?

Il est possible que certaines caractéristiques et procédures du programme semblent équitables et impartiales mais qu'en réalité, elles établissent une discrimination à l'égard des femmes ou d'un groupe particulier de femmes (par exemple, les femmes chefs de foyer, divorcées ou abandonnées par leur mari), d'un groupe ethnique, ou d'une communauté particulière. Par exemple, le fait de recruter les travailleurs quelques heures ou une journée seulement avant l'exécution du travail en question empêche les femmes qui ont des responsabilités familiales de prendre des dispositions appropriées pour la garde de leurs enfants ou de réorganiser leurs tâches domestiques à temps pour participer au projet; diffuser l'information uniquement sur les lieux publics ou dans les bureaux de l'administration qui sont fréquentés principalement par des hommes et des femmes faisant partie de la classe sociale dominante en raison des normes et pratiques sociales conduit à exclure en fait beaucoup de personnes; le fait de limiter les participants à une personne par foyer pourrait aboutir à retirer aux femmes le droit de participer au programme parce que les revenus et les avantages ne sont pas toujours également partagés au sein des foyers.

© Indian Mahatma Gandhi National Rural Employment



Il se peut qu'il faille prendre des mesures qui garantissent que les membres de la population ciblée jouissent de possibilités égales de participer. Il convient de souligner un facteur important, à savoir la nécessité de faire en sorte que les membres du groupe cible soient bien informés du programme et des droits et droits à prestations qu'ils peuvent avoir au titre de celui-ci. Par exemple, dans le cas du PNMGGGER, beaucoup de gens au départ ne savaient pas qu'ils avaient légalement le droit de solliciter 100 journées d'emploi et ont pris seulement le nombre de jours qu'on leur a offerts, même s'ils auraient éventuellement voulu travailler plus. La société civile et les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent jouer un rôle important pour faire en sorte que l'information soit diffusée, et que les communautés soient informées de leurs droits, de façon que tous ceux qui éventuellement veulent du travail et en ont besoin sachent qu'ils peuvent en obtenir auprès des programmes respectifs.

En dehors de l'information, il existe aussi des mesures spécifiques au niveau de la conception qui peuvent faciliter la participation de groupes cibles donnés à ces programmes. Parmi les méthodes bien testées, on peut citer:

- proposer du travail flexible et du travail à temps partiel, de façon à ce que les participants puissent aussi s'acquitter d'autres obligations;
- proposer du travail à proximité du lieu de résidence des participants;
- garantir un environnement de travail sûr et, si nécessaire, prendre des mesures pour améliorer la sécurité des déplacements entre le lieu de résidence et le lieu de travail;⁵
- offrir des crèches sur le lieu de travail;
- offrir la possibilité de se laver dans des conditions qui préservent l'intimité;
- fournir du travail rémunéré à la tâche et non au temps, ce qui permet aux femmes de planifier leur travail en fonction de leurs autres engagements et responsabilités.

Un autre facteur à prendre en compte est la nature du processus de recrutement. Par exemple, les processus de recrutement fondés sur les projets, dans lesquels les décisions d'embauche ne sont pas transparentes ou sont prises par les entrepreneurs ou par des individus qui ont eu une nette tendance à faire preuve de parti pris à l'égard de certains groupes cibles, en particulier les femmes et les jeunes. Il faut veiller à éviter de confier la responsabilité du recrutement aux individus qui sont susceptibles d'accepter des pots de vin pour fournir du travail aux participants. Sinon, il

⁵ Les participants sont renvoyés au document de King-Dejardin cité dans la section "Pour en savoir plus", pour une analyse plus détaillée des mesures visant à cibler et renforcer la participation des femmes aux programmes de travaux publics (PTP).

est souvent très difficile d'atteindre les groupes cibles et il se peut qu'il faille modifier le processus de recrutement pour garantir une plus large participation à la prise de décisions, en particulier celle des membres des groupes ciblés.

La façon dont les contrats sont conçus influe aussi sur le recrutement. Si les critères qui déterminent la qualité des produits et le paiement correspondant sont trop stricts (la fourniture d'un bien ou d'un service particulier selon une norme de qualité donnée dans un délai donné), les intérêts de l'entrepreneur seront liés à des questions d'efficacité et de productivité et la meilleure façon de les servir sera de nommer des personnes ayant déjà une expérience de travail et un niveau de qualifications approprié pour l'emploi considéré.

Cependant, si l'on cible un groupe d'individus particulier, c'est parce que ces individus sont sous-représentés dans la main-d'œuvre ou parce qu'ils sont confrontés à des obstacles particuliers avant de pouvoir bénéficier des avantages du programme. C'est pourquoi ils sont le moins susceptibles d'avoir une expérience de travail antérieure ou de posséder certaines qualifications. Ainsi, quelles que soient les causes initiales de cette exclusion, ses effets seront perpétués dans les partis pris qui faussent la sélection sur le marché du travail. Pour lutter contre ces partis pris, un PPE ne peut pas escompter utiliser les mêmes mécanismes de sélection que ceux qui sont employés sur le marché du travail, et l'on ne peut pas non plus attendre des entrepreneurs qu'ils supportent les coûts de cette déficience du marché sans que cela fasse partie des critères de réussite et, éventuellement, du calcul des coûts du programme.

Lorsque le but principal d'un PPE est de faciliter l'accès au marché du travail d'un groupe défavorisé, il faut aussi prendre en compte d'autres instruments pour atteindre ce but. Il peut s'agir de formes d'intermédiation sur le marché du travail qui encouragent l'embauche de certaines catégories de travailleurs, ou d'incitations à l'embauche de ces travailleurs à l'intention des employeurs.

Certaines critiques du ciblage par opposition à l'universalité

La présente section est un extrait du document intitulé *Étendre la sécurité sociale à tous: Tour d'horizon des difficultés, des pratiques actuelles et des options stratégiques (document préliminaire pour discussion à la Réunion tripartite d'experts sur les stratégies d'extension de la couverture de sécurité sociale)*, Genève, 2-4 septembre 2009, OIT.

Les arguments explicites en faveur du ciblage sont le caractère abordable, l'efficacité et l'égalité des revenus. Très simplement, l'idée est que, comme les programmes ciblés ont moins d'ayants droit que les programmes




universels, ils sont moins onéreux et plus viables. En axant la redistribution des revenus sur les pauvres, les interventions ciblées, en théorie⁶, font autant reculer la pauvreté avec moins de ressources et, pour cette raison, sont plus efficaces. Pour la même raison, les interventions ciblées sont également perçues comme des outils plus puissants pour réduire l'inégalité des revenus que ne le sont les mécanismes de redistribution universels.

Ces arguments de poids ont joué, et continuent à jouer, un rôle majeur dans la mise en œuvre généralisée de prestations soumises à condition de ressources ou de programmes similaires à travers le monde. Malgré cela, leur fondement conceptuel a été remis en cause sous un certain nombre d'aspects. On peut distinguer plusieurs thèmes de critiques.

Premièrement, certains des arguments en faveur du ciblage découplent une intervention, le programme ciblé, du contexte plus large des politiques sociales et fiscales. Ainsi, l'influence de ce contexte sur la distribution des revenus et l'inégalité des revenus ne reçoit pas la considération qu'elle mérite. Alors que la préférence pour l'universalité tend généralement à aller de pair avec un fort souci d'équité et de progressivité des impôts, la préférence pour une intervention ciblée s'inscrit généralement dans un ensemble de politiques et est guidée par une idéologie où l'équité est moins

⁶ On suppose ici que des interventions bien ciblées couvriront le même nombre de personnes que les interventions universelles et ce, en servant des prestations d'un montant similaire.



primordiale et l'imposition moins progressive.⁷ Cet argument est avancé par des auteurs comme Mkandawire (2005). Celui-ci parvient à la conclusion que "le niveau d'égalité est plus élevé dans les sociétés qui se sont dotées de politiques universelles que dans celles qui ont recours à la mise sous condition de ressources ou à d'autres formes de sélection." Dans la même veine, Korpi et Palme (1998) formulent ce qu'ils appellent le "paradoxe de la redistribution":⁸ plus les prestations ciblent exclusivement les pauvres et plus nous nous préoccupons de créer de l'égalité par des transferts publics, moins nous avons de chances de faire reculer la pauvreté et les inégalités." (*ibid.*)

Deuxièmement, les arguments simples évoqués plus haut ne tiennent pas compte du caractère dynamique de la pauvreté. Comme on a pu le voir dans le tableau 1.1 du chapitre 1, à une date donnée, une forte proportion de ceux qui sont pauvres présentement ne l'étaient pas les années précédentes. D'abord, des transferts qui ne ciblent que les pauvres n'empêchent en rien la pauvreté. Ensuite, l'aspect dynamique de la pauvreté signifie que, en toute période donnée, il peut y avoir un nombre bien plus important de nouveaux pauvres qu'on n'aurait pu le prévoir et il se peut que, pour répondre à leurs besoins, il faille engager des coûts administratifs y afférents nettement supérieurs aux attentes, par rapport à des interventions plus universelles. Plus généralement, comme Krishna (2007) l'a dit: "Maîtriser l'apparition d'une nouvelle pauvreté constitue – ou devrait constituer – un objectif également important de la lutte contre la pauvreté... En concentrant les ressources sur ceux qui sont déjà pauvres, il [le ciblage] détourne l'attention d'autres personnes qui sont en train de tomber dans la pauvreté."

Troisièmement, les arguments mentionnés plus haut, qui tournent autour de l'efficacité particulière des programmes de ciblage, constituent des affirmations générales qui ont été fortement remises en cause dans le cas où la part des pauvres dans la population est élevée (avec pour effet que toute "économie" tirée du ciblage a des chances d'être faible) et où la mise en œuvre du ciblage est coûteuse et épineuse, aboutissant à des erreurs importantes, tant d'inclusion que d'exclusion; de tels scénarios sont typiques des pays à faible revenu. Plus généralement, on souligne que toutes les méthodes de ciblage ne conviennent pas à toutes sortes de prestations et qu'elles n'ont pas toutes la même efficacité au regard des erreurs d'inclusion ou d'exclusion; les exigences en matière de statistiques et d'administration sont très variées. Et, en fin de compte, il en va de même des coûts.

⁷ À propos de cette première observation, remarquons qu'un programme sous condition de ressources dont la conception est très redistributive et la mise en œuvre efficace risque de ne réaliser qu'une redistribution limitée si les dépenses sont faibles ou que le dispositif est financé par une fiscalité régressive.

⁸ Ce "paradoxe" est décrit dans la littérature "classique" sur la pauvreté, même s'il est remis en cause par plusieurs auteurs.

La question du coût du ciblage est sujette en soi à débat, certains soutenant l'idée que certaines de ses méthodes peuvent être coûteuses. La soumission à condition de ressources en est un exemple: les coûts de mise en œuvre de cette méthode de ciblage peuvent en arriver à représenter une forte portion du coût total d'un programme. Cela résulte du fait qu'il est très complexe et coûteux d'identifier les pauvres avec exactitude, en l'absence de données fiables sur la population (et de systèmes informatiques), et de tenir de telles informations à jour. Cela dit, certains programmes ont eu recours, pour la mise en œuvre du ciblage, à des méthodes à faible coût, proches mais différentes du calcul des ressources. Il a généralement été observé que, plus le mécanisme de ciblage est efficace (peu d'erreurs d'inclusion), plus il est coûteux et plus il risque d'entraîner des erreurs d'exclusion. En bref, il est impossible d'évaluer les coûts du ciblage sans faire référence aux erreurs d'inclusion et d'exclusion générées. C'est ce qui est dit succinctement dans la conclusion d'une étude de la Banque asiatique de développement (Weiss, 2004): "Avec un taux de fuite relativement élevé, on s'attend à ce qu'en pratique la plupart des mesures de ciblage se révèlent des façons coûteuses de transférer des prestations aux pauvres."

Enfin, certains affirment qu'il faudrait inclure dans les coûts du ciblage non seulement les coûts administratifs directs de mise en œuvre, mais aussi les coûts indirects pour les participants à de tels programmes. Cela signifie que des programmes ayant un faible coût administratif (comme c'est souvent le cas avec les méthodes d'auto-sélection) peuvent demeurer très coûteux



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

lorsqu'on considère les coûts subis par les participants. On peut penser notamment au temps, aux déplacements, à la renonciation à d'autres possibilités de gains, aux frais (et parfois aux pots-de-vin) nécessaires pour obtenir la documentation requise, au risque de stigmatisation, à l'érosion de l'estime de soi et de la cohésion locale ainsi qu'à la possibilité que les réseaux de soutien informel s'en trouvent sapés.

Autre sujet de controverse en ce qui a trait au ciblage: son possible effet d'exclusion. D'un côté, les partisans du ciblage soulignent que de tels programmes réduisent au minimum l'exclusion puisque, de par leur conception, ils sont sensibles aux besoins et aux capacités spécifiques des pauvres⁹ et ce, peut-être plus que ne le sont les programmes universels, dont la conception repose sur le "ménage standard". D'un autre côté, certains ne sont pas convaincus par cet argument et soutiennent que le ciblage accroît l'exclusion en fixant des conditions (de revenu ou de patrimoine) qui sont difficiles à apprécier, en générant des coûts directs et indirects pour les ayants droit ou encore en requérant trop d'efforts de la part des institutions locales pour leur mise en œuvre.^{10,11}

Sans prétendre avoir épuisé le débat, nous concluons la présente sous-section par deux remarques.

Il importe de garder à l'esprit la complexité technique et l'hétérogénéité des expériences en ce qui concerne les régimes ciblés et leurs résultats empiriques. Ce sont ces caractéristiques qui ont alimenté, et promettent de prolonger, le débat sur le ciblage en fonction des ressources ou de la situation personnelle. Il est également vrai que ce débat est inextricablement lié à des facteurs politiques. Au-delà des questions purement techniques, la politique et l'idéologie ont contribué à empêcher le débat sur la pertinence du ciblage de trouver sa conclusion et ce sont elles qui déterminent grandement la réponse à la question de savoir s'il faut ou non introduire un ciblage sur les ressources ainsi que l'établissement des seuils de ressources conditionnant l'ouverture des droits. Entrent également en jeu, dans une mesure importante, les valeurs, compte tenu du pouvoir dont disposent les différents acteurs de la scène politique pour promouvoir leurs valeurs et leurs intérêts. Il semble que les programmes ciblés jouissent d'une légitimité sociale particulière depuis une dizaine d'années, peut-être

⁹ Le programme de transferts conditionnels en espèces mexicain *Oportunidades* constitue un bon exemple de programme ciblé qui présente un taux d'erreur d'inclusion relativement faible et des coûts administratifs (y compris de ciblage) faibles: moins de 4 centimes par peso investi (SEDESOL, 2009).

¹⁰ Les institutions locales risquent d'avoir une capacité restreinte pour appliquer certaines méthodes de ciblage et, du même coup, une aptitude limitée à servir des prestations.

¹¹ Cela dit, il faut également souligner que d'autres facteurs que le ciblage ou au contraire l'universalité sont générateurs d'exclusion, comme le manque d'information des ayants droit potentiels au sujet des prestations, la difficulté d'avoir accès aux prestations en raison de l'absence de banques ou de services postaux dans certaines régions, l'isolement géographique, la discrimination et la stigmatisation, etc.

parce qu'ils sont perçus comme équitables, en ce sens qu'ils ont l'ambition de cibler les plus nécessiteux et que, ce faisant, ils peuvent contribuer à la réduction des inégalités existantes. Ils font toutefois l'objet de soupçons: le processus aboutissant à l'établissement des conditions d'ouverture des droits ne satisferait pas toujours aux critères d'indépendance et de transparence.

Enfin, dans ce domaine, comme pour bien d'autres aspects de la protection sociale, chaque choix a ses propres avantages et inconvénients. Il importe de les considérer non pas chacun pris isolément, mais tous dans leur globalité. Comme on l'a indiqué plus haut, l'amélioration de certains aspects peut avoir des effets négatifs sur d'autres. Le débat sur le bien-fondé d'un ciblage sous condition de revenu, de patrimoine ou d'autres ressources, tend à découpler le débat des objectifs spécifiques du programme, du contexte de leur mise en œuvre et des caractéristiques des bénéficiaires. Le ciblage n'est pas autre chose qu'un outil dont la pertinence et la conception devraient d'abord être évaluées selon qu'il contribue ou non à ces objectifs. En ce qui concerne l'objectif de réduction de la pauvreté, les programmes de ciblage efficaces se sont révélés avoir des résultats très positifs. Il ne faut toutefois pas y voir la seule façon efficiente de transférer des revenus vers les pauvres, ni une arme suffisante à elle seule pour lutter contre la pauvreté.



Pour en savoir plus

- 
-  Bureau international du Travail (BIT). 2009. *Étendre la sécurité sociale à tous: Tour d'horizon des difficultés, des pratiques actuelles et des options stratégiques (document préliminaire pour discussion à la Réunion tripartite d'experts sur les stratégies d'extension de la couverture de sécurité sociale), Genève, 2-4 septembre 2009.*
 -  Coady, D.; Grosh, M.; Hoddinott, J. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Washington DC, Banque mondiale).
 -  King Dejardin A. 1996. *Public works programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension.* Document d'information n° 10 de la série Issues in Development. (Genève, Département du développement et de la coopération technique, Bureau international du Travail).
 -  Korpi, W; Palme, J. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the western countries", in *American Sociological Review*, Vol. 63, N°5, pp. 661-687.
 -  Krishna, A. 2007. "For reducing poverty faster: Target reasons before people", in *World Development*, Vol. 35, N°11, pp. 1947-1960.
 -  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).
 -  Mkandawire, T. 2005. *Targeting and universalism in poverty reduction.* Document n° 23 du Programme sur la politique sociale et le développement (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social).
 -  SEDESOL 2009. *Oportunidades: Design and Operation.* Peut être consulté à:
http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_English/design_oper.html
 -  Taigman D.; de Veen, J. 1998. *Employment-Intensive infrastructure programmes: Labour policies and practices.* Peut être consulté à:
<http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/publ/reference.htm> [consulté le 10 mai 2011].
 -  Weiss, J. 2004. *Poverty targeting in Asia: Experiences from India, Indonesia, the Philippines, Peoples Republic of China and Thailand.* Note de synthèse n° 9. (Tokyo, Institut de la Banque asiatique de développement).

Liste de points à vérifier

STRATÉGIES ET MÉCANISMES DE CIBLAGE	
Répondez aux questions suivantes	<input checked="" type="checkbox"/>
Qui sont ceux que cible le PPE?	
Les foyers ou les individus	
Combien peuvent participer (dans un foyer)?	
Les immigrants et les étrangers peuvent-ils participer ou bien uniquement les ressortissants nationaux?	
Quels sont les avantages et les inconvénients de la fixation de limites d'âge ou de quotas pour les femmes?	
Quels groupes vulnérables ciblons-nous? Par exemple:	
Les jeunes (15-24 ans)	
Les femmes	
Les foyers dont le chef est une femme	
Les foyers avec des enfants	
Les personnes déplacées (par ex. reconstruction après un conflit)	
Les personnes handicapées	
Les personnes en conflit avec la loi	
Les personnes infectées et affectées par le VIH/sida	
Y a-t-il des mécanismes en place pour garantir un accès équitable au programme?	
Comment la participation des femmes peut-elle être encouragée (par ex. en tenant compte des sensibilités culturelles)?	
Travaux locaux, travaux sociaux (par ex. garde des enfants), horticulture	
En prévoyant la garde des enfants, du temps libre pour allaiter	
Examinez s'il convient ou non d'encourager les jeunes qualifiés à rejoindre les PPE et, dans l'affirmative, comment	
Travaux locaux, travaux sociaux	





.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

