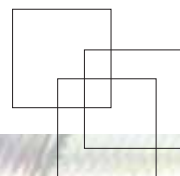




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 6-2
**Veiller à l'équité entre
les hommes et les femmes
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° 6-2

Veiller à l'équité entre les hommes et les femmes 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° 6-2

Veiller à l'équité entre les hommes et les femmes dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet de fournir des informations et des éclaircissements sur les programmes publics d'emploi¹ (PPE) et les régimes de garantie de l'emploi (RGE), une attention particulière étant accordée aux questions d'égalité entre hommes et femmes, dans l'espoir qu'elle stimulera la discussion, fournira les outils de dialogue nécessaires pour intégrer la question du genre dans les initiatives en matière de création d'emplois, et sensibilisera davantage les intéressés à la manière dont l'égalité hommes-femmes peut être promue dans le cadre des initiatives des gouvernements en matière d'emplois publics.

Introduction

Les programmes publics d'emploi et les régimes de garantie de l'emploi sont des initiatives financées par les pouvoirs publics qui offrent un emploi rémunéré au salaire minimum à ceux qui sont prêts et disposés à travailler mais qui ne peuvent pas trouver de travail. Ces initiatives ont été beaucoup utilisées pour lutter contre la flambée du chômage provoquée par les crises financières et économiques et par les catastrophes naturelles. En pareils cas, l'État joue le rôle d'"employeur de dernier recours" (EDR) en procurant une certaine sécurité du travail quand tout le reste est un échec. Cependant, le manque d'emplois immédiatement disponibles – en quantités suffisantes pour répondre aux attentes des nombreuses personnes à la recherche d'un travail rémunéré – n'est pas seulement un problème en temps de crise. Par exemple, même avant le début du bouleversement économique mondial actuel, de larges segments de la population mondiale étaient dans l'impossibilité de trouver un travail prévisible et décent.

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).

Pourquoi envisager de mettre en œuvre un programme public d'emploi maintenant?

Si pour certaines personnes la crise économique mondiale actuelle constitue un revers sur la voie qui mène à la prospérité, pour beaucoup d'autres elle accentue la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale. Selon l'OIT, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, les deux dernières années (2008–2009) ont été marquées par des reculs des gains en matière de développement. Les raisons de s'inquiéter sont nombreuses: selon les prévisions, environ 50 millions d'individus supplémentaires ont rejoint les rangs des chômeurs et, à l'échelle mondiale, compte tenu des sommets atteints par les prix des carburants et des denrées alimentaires en 2008, le nombre de personnes tombées dans les pièges de la pauvreté a dépassé de plus de 150 millions les prévisions faites avant le début de la crise.²

Les chutes soudaines de la demande globale ont toujours eu de graves répercussions sur l'emploi et le revenu. Par ailleurs, s'il est possible de trouver des éléments d'orientation dans l'expérience passée, les informations tirées des crises financières précédentes montrent qu'en dépit de la stabilisation de la croissance du produit intérieur brut (PIB), la reprise de l'emploi au lendemain des crises survient entre cinq et sept ans après celle des autres indicateurs économiques. Au lendemain de la crise financière de 1997 en Asie, l'Indonésie n'a jamais retrouvé le niveau d'avant la crise, tandis qu'il a fallu près d'une décennie aux Philippines et à la Thaïlande pour que les taux de chômage redescendent aux niveaux qui avaient précédé la crise.

Or, le manque de possibilités d'emploi n'est pas un problème qui se pose exclusivement en temps de crise. Beaucoup de gens qui travaillent dans le secteur informel, par exemple, souffrent du sous-emploi et de périodes de chômage imprévisibles; la plupart des travailleurs ruraux ne se voient proposer que des travaux agricoles saisonniers et, par conséquent, malgré

² Voir les publications suivantes:

M. Ravallion: *Bailing out the world's poorest* (Washington, DC, Banque mondiale, 2009).

C. Shaohua et M. Ravallion: *The impact of the global financial crisis on the world's poorest* (2008).

Peut être consulté à: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3520> [consulté le 19 mai 2011].

Banque mondiale: *Rising food and fuel prices: Addressing the risks to future generations* (Washington, DC, 2008a).

Banque mondiale: *Perspectives économiques mondiales* (Washington, DC, 2008b).

Le chiffre de plus de 150 millions est fondé sur les estimations de la Banque mondiale (2008a): "Il y a des estimations convergentes concernant l'augmentation mondiale du nombre de pauvres en raison de la crise alimentaire, en moyenne entre 3 et 5 points de pourcentage pour les taux de pauvreté et l'équivalent d'environ 100 millions de personnes".

En 2009, Ravallion a indiqué que 53 et 79 millions de personnes étaient tombées au-dessous du seuil de pauvreté de 1,25 dollar EU (\$EU), et 2 \$EU, respectivement.

M. Buvinic: *The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children, identifying policy responses*. Commission de la condition de la femme, cinquante-troisième session, New York, NY, 2–13 mars (New York, NY, 2009).

les migrations de détresse, l'incertitude de l'emploi est décourageante; les travailleurs établis à leur propre compte sont aussi tributaires de la diversification des sources de revenu car les bénéfices qu'ils retirent des ventes sont très instables.³ En outre, il y a le chômage structurel. En Afrique du Sud, par exemple, depuis plus d'une quinzaine d'années, des facteurs structurels empêchent environ 25 à 30 pour cent de la population de bénéficier de possibilités de travail, les taux de chômage étant en moyenne plus élevés pour les femmes, et, pour certains groupes socioéconomiques, à savoir les femmes et les hommes noirs pauvres vivant en milieu urbain, le taux est doublé.

Que l'économie soit en phase d'expansion ou de contraction, ou que le chômage soit saisonnier, cyclique ou structurel, son impact, surtout sur les pauvres et les femmes, est le même: il est une cause de dénuement matériel, de désespoir et d'exclusion sociale, d'exposition à une violence accrue, et de risque accru de succomber à de dangereuses idéologies. Le prix élevé du chômage et la fréquence à laquelle il frappe militent fortement en faveur des programmes publics d'emploi et des régimes de garantie de l'emploi, de même que leur importante contribution à la réalisation des objectifs de développement stratégiques.

Qu'est-ce qu'une politique relative aux programmes publics d'emploi?

Durant tout le siècle dernier, beaucoup de pays ont mis en œuvre ce qu'on appelle, selon les cas, des "régimes de garantie de l'emploi", des "programmes publics d'emploi", des programmes "vivres contre travail", des "programmes de travaux publics" et des "programmes d'emploi de dernier recours". Il s'agit notamment des pays suivants: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Cambodge, Chili, États-Unis, Éthiopie, France, Ghana, Inde, Corée, Pérou et Suède. Tous ont par intermittence adopté des politiques de création d'emplois dans les services publics qui ont réellement, mais dans la plupart des cas seulement à *titre temporaire*, fait du gouvernement l'"employeur de dernier recours". Pour éviter de

³ Voir les publications suivantes:

J. Ghosh: "New research questions in the Decent Work Agenda, a view from Asia", in G. Rodgers and C. Kuptsch (eds): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2008).
 Organisation internationale du Travail: *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, 2010).
 E. Kalula: "The Decent Work Agenda: An African perspective on research needs and priorities", in G. Rodgers and C. Kuptsch (eds.): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail, Institut international d'études sociales, 2008).
 J.A. Ocampo: "The Links Between Economic and Social Policies: A Conceptual Framework", in G. Rodgers and C. Kuptsch (eds.): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail, Institut international d'études sociales, 2008).
 R. Antonopoulos: *Policy brief – macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (New York, NY, Programme des Nations Unies pour le développement, 2008). Peut être consulté à: http://www.undp-povertycentre.org/paper-seminar/IPCseminar_Rania_Antonopoulos.pdf [consulté le 20 mai 2011].

désorganiser le marché du travail (c'est-à-dire de substituer des emplois existants) et faire en sorte qu'il y ait une auto-sélection efficace (de façon que les mieux lotis ne deviennent pas bénéficiaires des programmes), la rémunération a été fixée au taux du salaire minimum, ou proche de ce taux.

Malgré leur objectif commun – la création d'emplois – chaque pays a procédé différemment. En Argentine, par exemple, le programme *Jefes y Jefas de Hogar* a été mis en place immédiatement après la crise financière de 2001. Un emploi à temps partiel sur toute l'année a été offert à quiconque en avait besoin, à la condition d'être chef de famille – avec des enfants à charge – à un taux légèrement inférieur au salaire minimum. Avec l'atténuation de la crise, le programme a été progressivement abandonné à compter de 2003. L'expérience de la Corée dans le contexte de la crise de 1997 en Asie a été similaire. En revanche, au Bangladesh et en Éthiopie, des initiatives en matière de travaux publics ont été utilisées durant les années de grave sécheresse afin d'accroître la sécurité alimentaire et de stimuler la productivité rurale. La caractéristique commune de ces programmes est qu'ils sont temporaires.

Cependant, il n'est pas obligatoire que les PPE et les RGE soient temporaires. Comme on l'a vu précédemment, les raisons pour lesquelles les gens ont besoin de diversifier leurs sources de revenu sont nombreuses. Certains estiment donc que ces programmes sont utiles et, de fait, impérativement nécessaires dans le sens où ils constituent un élément *permanent* de la panoplie des mesures qui composent la politique

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



économique.⁴ Hyman Minsky a proposé une politique de l'employeur de dernier recours, à savoir un programme universel et permanent, à titre de solution la plus pragmatique. Bien qu'il soit beaucoup plus connu pour ses travaux novateurs sur l'instabilité financière, il a avancé l'idée que les programmes EDR pouvaient fonctionner comme des stabilisateurs automatiques à fonction redistributive. Éliminer l'oisiveté "forcée", a-t-il fait valoir, est un facteur décisif de la mobilisation des ressources (de main-d'œuvre) nationales, ce qui conduit à une trajectoire de développement plus inclusive. Comme exemples de biens ainsi créés, on peut citer la construction de nouvelles routes, l'entretien de structures publiques (des ponts, par exemple), la mise en valeur de terres rurales, les travaux de protection contre les inondations, le reboisement et l'assainissement de l'environnement. Les avantages qu'en retirent la société et les communautés sont multiples et, en fonction des modalités de la sélection des projets, ils peuvent se traduire par une amélioration de la qualité de la vie et de la productivité et à une augmentation des options concernant les moyens de subsistance, ainsi que par un afflux de l'investissement privé.

Dans ce contexte, deux expériences nationales méritent une attention particulière. La première est le programme au titre de la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural⁵ (PNMGGER) en Inde, qui est un programme *permanent* de création de travaux publics. Mis en place pour créer des emplois pour les membres des foyers ruraux pauvres durant la saison basse de l'activité agricole, le PNMGGGER a été intégrée à la Constitution de l'Inde en 2005, faisant ainsi de l'État le garant du "droit au travail". Il fournit 100 journées de travail par an aux foyers se trouvant dans l'un quelconque des districts ruraux pauvres du pays. Actuellement, il est question de développer cette politique de façon qu'elle: a) touche les pauvres dans les zones urbaines ; et b) étende le droit aux prestations à 150 journées par an. Jusqu'ici, les projets de travaux ont été sélectionnés dans le but explicite d'améliorer les infrastructures rurales, d'accroître la productivité agricole et d'augmenter les options concernant les moyens de subsistance. Il s'agit d'une initiative originale à bien des égards, notamment l'adoption simultanée de la Loi sur le droit à l'information, qui sert à améliorer la transparence et la responsabilité au niveau de la surveillance exercée par la société civile sur le suivi de la mise en œuvre du programme.

⁴ Voir les publications suivantes:

J. Drèze et A.K. Sen: *Hunger and public action* (Oxford, Oxford University Press, 1989).

P. Tcherneva et L. Randall Wray: *Public employment and women: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*, Document de travail n° 519 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

D.B. Papadimitriou: *Promoting equality through an employment of last resort policy*, Document de travail n° 545 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008).

H.P. Minsky: *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press, 1986).

⁵ Gouvernement de l'Inde. Ministère du développement rural. *Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural*, 2005, <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> (consulté le 19 mai 2011).

Le coût du programme, qui touche aujourd'hui plus de 40 millions de foyers, est inférieur à un pour cent du PIB.

La seconde expérience est le "Programme élargi de travaux publics" (PETP)⁶ en Afrique du Sud, qui n'est pas non plus une initiative temporaire, bien que sa couverture soit bien moindre. Elle s'inscrit dans une perspective de moyen à long terme et prend la forme d'un programme au titre de la politique du marché du travail. Mis en place en 2004, avec un objectif à cinq ans de création d'un million de possibilités d'emploi, ce programme en est maintenant à sa deuxième phase et vise à doubler cet objectif. Afin d'atténuer le problème extraordinaire du chômage chronique et structurel qui s'est établi en moyenne à environ 25 à 30 pour cent durant l'époque post-apartheid, le PETP avait pour mandat d'utiliser les budgets du secteur public pour proposer des emplois de courte et moyenne durée aux travailleurs non qualifiés et au chômage issus de foyers pauvres et ultra-pauvres. Ce programme est demeuré relativement petit durant sa première phase, mais il revoit maintenant son ambition à la hausse en visant la création de deux millions d'emplois à plein temps supplémentaires. Comparé à d'autres programmes internationaux similaires, le PETP est très innovant en ce sens qu'il offre des possibilités de travail non seulement dans le domaine des infrastructures, mais aussi dans les secteurs sociaux de l'économie – particulièrement importants pour l'égalité hommes-femmes, qui est la question que nous abordons dans la suite de la présente note.

PPE et RGE: Veiller à l'égalité entre hommes et femmes dans la création d'emplois

L'emploi de main-d'œuvre manuelle non qualifiée dans les PPE et les RGE a pour objectif de promouvoir l'intégration sociale des groupes marginalisés et de compléter les revenus de ceux qui sont dans l'emploi vulnérable. Même si ce n'est pas le cas dans chaque pays ou chaque localité d'un même pays, la majorité des pauvres dans le monde (1,3 milliard d'individus) est constituée de femmes. Elles composent la plus grosse partie de la population dans l'emploi vulnérable,⁷ leurs taux d'activité sont plus bas, et leurs taux de chômage plus élevés.⁸ Il importe donc d'étudier comment les PPE et les RGE peuvent servir au mieux les intérêts des nombreuses femmes qui devraient normalement bénéficier de ces

⁶ Voir les sites web: Gouvernement de la Zambie, Département des travaux publics. *Welcome to the Expanded Public Works Programme (PETP): Phase 2*, peut être consulté à: <http://www.epwp.gov.za/> (consulté le 20 mai 2011); et Economists for full employment, peut être consulté à: <http://www.economistsforfullemployment.org> (consulté le 20 mai 2011).

⁷ L'emploi vulnérable est une catégorie d'emploi qui regroupe le travail indépendant et le travail familial non rémunéré.

⁸ OIT: Tendances mondiales de l'emploi (Genève, 2010): Indicateurs clés du marché du travail (ICMT 8-13).

programmes. L'examen de deux questions essentielles permettra de mieux comprendre la problématique:

- **Question 1: Comment faire en sorte que les femmes aient aussi accès aux emplois des PPE et des RGE?**
- **Question 2: Comment faire en sorte que les avantages procurés par les projets sélectionnés profitent aussi aux femmes?**

Avant d'aborder la question de savoir comment assurer l'égalité entre hommes et femmes dans la création d'emplois, il convient de souligner que, s'agissant des femmes, les politiques relatives aux PPE et aux RGE sont souvent considérées comme étant en concurrence avec les transferts conditionnels en espèces (TCE). En créant des possibilités d'emploi, ces deux types de programmes procurent une protection du revenu à tous les participants, y compris les femmes. Un programme public d'emploi est une politique d'assurance-emploi ainsi qu'un dispositif de protection sociale *productif* car, outre les revenus, des biens sont créés qui procurent des avantages publics et privés. De plus, bien que ce ne soit pas toujours un objectif exprimé dans les PPE, les avantages procurés aux participants comprennent aussi l'acquisition ou le perfectionnement de compétences et le renforcement des options concernant les moyens de subsistance ainsi que de l'employabilité. À cet égard, ils peuvent être complémentaires par rapport aux TCE en ce qui concerne leur objectif et leur portée. Par exemple, le programme brésilien *Bolsa Familia* et le programme mexicain *Oportunidades* remettent un revenu aux femmes en main propre à condition que les besoins de leurs enfants en matière de santé et d'éducation soient satisfaits.⁹ L'optique d'un PPE ou d'un RGE est quelque peu différente. Il considère les femmes en tant que travailleuses, et non en tant que mères. Par conséquent, *toutes* les femmes ont le droit de participer, sans considération de leur situation maritale et de leurs responsabilités à l'égard d'enfants en âge d'être scolarisés, c'est-à-dire que les femmes non mariées, les veuves sans enfants et celles dont les enfants sont adultes peuvent participer. Autrement dit, les PPE et les RGE, en plus de constituer



© OIT/Marcel Crozet

⁹ Le revenu mensuel est payé à la mère (la personne qui a principalement la charge des enfants) à condition de prouver que l'enfant est toujours inscrit à l'école et est suivi par un médecin.

une politique du revenu, ont un potentiel fondé sur le travail rémunéré qui est intrinsèquement un facteur de transformation pour les femmes.

■ Question 1: Comment faire en sorte que les femmes aient aussi accès aux emplois des PPE et des RGE?

Tout comme pour la participation des femmes au marché du travail, les PPE et les RGE doivent prendre en compte les tendances inégalitaires existantes dans la division du travail entre les hommes et les femmes, y compris les préjugés qui sévissent de longue date. S'ils sont correctement identifiés, les obstacles à l'entrée, la ségrégation dans l'affectation des emplois et autres asymétries auxquelles les femmes sont soumises peuvent être corrigés lors de la phase de la conception. Pour la plupart, les possibilités d'emploi créées dans le cadre des PPE et des RGE concernent habituellement la construction et l'entretien d'infrastructures. D'un point de vue pratique, et donc politique, il convient de mentionner en particulier quatre aspects.

Premièrement, l'accès équitable des femmes aux emplois suppose la suppression des contraintes concernant l'offre de main-d'œuvre différenciée selon le sexe. À la différence des hommes, pour les femmes, le travail inclut un nombre d'heures considérable consacrées à donner bénévolement des soins dans le milieu de vie. Ces tâches comprennent non seulement l'entretien et le nettoyage du foyer, la préparation des repas, mais aussi le ramassage et le transport de biens en libre accès, le bois de chauffage et l'eau, surtout chez les ménages pauvres. D'autre part, la charge de nourrir et de soigner les personnes du foyer, surtout les jeunes enfants, qui incombe traditionnellement aux femmes et aux filles limite le temps qu'elles peuvent consacrer à la participation à des travaux rémunérés.

Compte tenu des choix difficiles et injustes que les femmes doivent faire entre s'occuper de leur famille et de leurs jeunes enfants et avoir un emploi rémunéré, la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER) en Inde fournit une excellente solution. Elle prescrit que: a) tous les sites de travail dans le cadre du programme au titre du PNMGGGER affectent des travailleurs à la fourniture et l'entretien de crèches, d'abris et d'eau pour les enfants; b) que du temps libre soit octroyé aux femmes



© OIT/Marcel Crozet

qui allaitent pour nourrir leurs jeunes enfants; et c) que les projets de travaux se situent à une distance relativement proche du lieu où vivent les femmes, soit cinq kilomètres au maximum. Le cas du programme argentin *Jefes y Jefas de Hogar* est également intéressant. Ce programme ne prévoyait pas de conditions formelles, mais parallèlement aux travaux auxquels les femmes étaient affectées sur les projets, les femmes ont demandé et organisé des crèches sur les sites et l'établissement de cuisines communes pour la préparation des repas. Par ailleurs, dans le cas de l'Argentine, les emplois offerts étaient conçus sur des demi-journées, ce qui permettait d'avoir plus de temps pour l'exécution des autres tâches ménagères. C'est peut-être ce qui explique la très forte participation des femmes (plus de 70 pour cent) au programme.¹⁰

Deuxièmement, la nature sexuée des travaux à exécuter peut exclure les femmes de certains emplois. Les emplois de construction d'infrastructures ont toujours été exécutés par des hommes. Les caractéristiques physiologiques peuvent en partie expliquer cette situation. Cependant, comme ces travaux donnent lieu à diverses tâches coordonnées, certaines exigeant plus de force que d'autres, cela n'explique pas de façon satisfaisante pourquoi ce secteur est aussi exclusivement masculin. Relevant ce défi, certains PPE et RGE ont explicitement inclus des objectifs pour les femmes. Par exemple, durant la première phase de l'PETP en Afrique du Sud, en vertu de l'objectif annuel de participation globale, il fallait que 55 pour cent des travailleurs soient des femmes.¹¹ En Inde, le PNMGGGER prescrit une participation des femmes à hauteur de 33 pour cent. Il y a d'énormes variations selon les programmes. Cependant, les éléments d'information existants montrent que les femmes dans leur très grande majorité veulent participer aux projets d'infrastructures au titre de la garantie de l'emploi.¹²

Une autre question très importante est celle de la sous-représentation des femmes dans les catégories semi-qualifiées de travaux publics et de leurs faibles taux de participation en tant que sous-traitantes et superviseuses de projets. Dans certains cas, ces lacunes peuvent être le prolongement des pratiques de travail normales prévalant dans le reste de l'économie. Mais lorsqu'une formation appropriée est justifiée, elle doit faire partie des PPE. Les programmes publics d'emploi et les régimes de garantie de l'emploi peuvent jouer un rôle capital dans ce domaine. Le Pérou offre un bon exemple à cet égard (voir l'encadré 1).

¹⁰ P. Tcherneva et L. Randall Wray: *Public employment and women: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*, Document de travail n° 519 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

¹¹ En Afrique du Sud, le PETP, influencé par les normes nationales du travail établies par les objectifs du Recueil de bonnes pratiques, prescrit aussi qu'au moins 40 pour cent des travailleurs soient des jeunes et que trois pour cent des travailleurs soient des personnes handicapées, proportions qui doivent être augmentées au fil du temps.

¹² S. Devereux et C. Solomon: *Employment creation programmes: The international experience*. Issues in Employment and Poverty, Document d'information n° 24 (Genève, Organisation internationale du Travail, 2006).

Encadré 1. Les quotas ont leur importance au Pérou

Le Programme d'entretien des routes rurales au Pérou (2003–2006) a accru la participation des femmes de 3,5 pour cent à 24 pour cent en fixant un quota de 10 pour cent pour la participation des femmes aux microentreprises, conjugué à un programme de formation des femmes pour les différents intervenants et les différents niveaux du projet. L'amélioration de la participation aux fonctions de prise de décisions dans 284 microentreprises a été directement liée à la formation ciblée. Le programme a aussi constaté que les femmes pouvaient assurer toutes les activités d'entretien et avaient produit de meilleurs résultats que les hommes dans des activités comme le surfacage, la sylviculture, la signalisation et le contrôle des tâches.

Source: Gutiérrez, M.T. 2005. *Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral, PUCP* [Relations hommes-femmes dans un projet d'infrastructures de transport: Mesures positives en faveur de l'inclusion des femmes dans le lieu de travail (PUCP)] (Lima, Ministère des transports et des communications, Provias Rural MTC Perú).

Outre qu'elles donnent aux femmes la chance de participer à des professions moins traditionnelles, les compétences acquises dans le cadre d'un PPE peuvent accroître les options concernant les moyens de subsistance, et nombreux sont les enseignements qui ont été retirés en la matière.¹³ Par exemple, les études réalisées en Argentine ont permis de constater que les femmes bénéficiaires qui avaient sollicité et reçu une formation en menuiserie avaient pu signer des contrats indépendants dans leur communauté peu après.¹⁴ Dans une zone rurale aux abords du KwaZulu Natal, en Afrique du Sud, une coopérative de femmes qui avait été formée dans le cadre du PETP pour la production de champignons (un produit agricole à forte valeur ajoutée) est devenue auto-suffisante. Au Limpopo, également en Afrique du Sud, des services de vulgarisation conjugués au programme PETP dans le secteur social ont permis de créer des jardins potagers qui ont bénéficié non seulement aux travailleurs du programme, mais aussi aux membres de la communauté qui n'en faisaient pas partie. Dans l'État d'Hidalgo, au Mexique, durant les discussions initiales pour la planification d'un programme pilote, les femmes susceptibles d'être bénéficiaires ont fait instamment valoir qu'avec un soutien quelconque, elles pouvaient apprendre les métiers de la plomberie et de la menuiserie, et apprendre à conduire, de façon à pouvoir exécuter tous les travaux prévus.

¹³ Les informations figurant dans ce paragraphe sont tirées des observations personnelles de l'auteur recueillies lors de visites de sites.

¹⁴ M. Tepepa: *Community development and ELR: A gender perspective on the Jefes y Jefas de Hogar*, Conférence PNUD-LEVY sur les politiques de garantie de l'emploi: Faire face à la crise actuelle, promouvoir des objectifs de développement à long terme, 22–23 juin (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2009).



© OIT/Marcel Crozet

Les services de perfectionnement des compétences, adaptés aux conditions et besoins locaux, peuvent souvent être exploités en profitant des processus et allocations budgétaires des pouvoirs publics locaux et nationaux déjà en place. Dans le cas des PPE ruraux (comme le PNMGGER) les services de vulgarisation et la formation à la commercialisation à l'intention des coopératives ne constituent pas une nouveauté. Par ailleurs, dès le départ, le PETP en Afrique du Sud a prévu un volet relatif au perfectionnement des compétences en consacrant une journée par semaine à cette fin, ce qui a permis de bénéficier d'une accréditation et d'une certification en bonne et due forme de la part des autorités locales. Cependant, pour que ce volet fonctionne correctement, il faut une coordination entre les ministères (Ministère du travail et Ministère de l'éducation).

Il faut veiller à verser des salaires équitables et à assurer l'égalité de rémunération pour des travaux comparables. Là encore, la nécessité de corriger les inégalités salariales fondées sur le sexe vient du fait qu'il est probable que ces programmes reflètent les pratiques et les résultats qui prévalent dans l'économie en général. Au niveau mondial, les salaires des femmes sont à la traîne de ceux des hommes. Les raisons de cette situation sont complexes, et débordent du cadre de la présente note, mais il y a beaucoup de cas où les différences au plan de l'éducation, de l'expérience professionnelle et d'autres qualifications liées à l'emploi n'expliquent pas pourquoi il existe des différences de rémunération en fonction du sexe. Les normes, la discrimination professionnelle et la segmentation générale du marché du travail ont perpétué des conditions de travail qui se traduisent par une discrimination fondée sur le sexe. En fixant des seuils de rémunération identiques pour les hommes et les femmes, les PPE et les RGE peuvent montrer efficacement la voie. Il est très faisable de concevoir

et d'organiser les projets de travaux dans le cadre de ces programmes de façon qu'ils permettent aux travailleuses d'obtenir des conditions de travail décentes et une rémunération égale pour des travaux comparables¹⁵. Le PNMGGER, par exemple, contient des dispositions exigeant que les femmes reçoivent le même salaire que les hommes. Dans certains cas, l'équité de rémunération repose sur des études du déroulement du temps (encadré 2). Le coût de telles études est minime et, si elles sont correctement conçues, elles permettent de déterminer la rémunération en fonction de normes de productivité fondées sur le sexe et prenant l'âge en compte.

Le travail rémunéré est important non seulement pour la survie, mais aussi parce qu'il exprime la reconnaissance de la valeur *sociale* autonome du travail.¹⁶ L'autonomie et l'autonomisation ne se matérialisent pas

Encadré 2. Les travailleuses et ce qu'elles pensent du programme PNMGGER (Inde)

Les participants au programme au titre de la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi, hommes et femmes, font partie des groupes les plus défavorisés et la plupart étaient des travailleurs illettrés (82 pour cent dans le cas des femmes). Voici certaines des caractéristiques attrayantes du PNMGGER, selon ce qu'ont indiqué les travailleuses. Beaucoup de femmes interrogées ont dit que le travail fourni au titre du PNMGGER était la seule possibilité de travail rémunéré qui s'offrait à elles (70 pour cent). L'acceptabilité générale du travail dans le cadre du PNMGGER découle de plusieurs facteurs: il est offert localement; il est régulier et les horaires de travail sont prévisibles; il y a moins de chances que les conditions de travail soient de nature à entraîner l'exploitation des travailleurs; le travail est considéré comme socialement acceptable et "dignifié". Enfin, il est mieux payé que d'autres travaux: les femmes reçoivent le même montant que les hommes, 85 roupies (Rs) par jour contre 47 à 58 Rs par jour pour un travail agricole non qualifié ou autre travail occasionnel.

Source: D'après Khera, R., Nayak, N. 2009. "Women workers and perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act, India", *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 43, pp. 49-57.

- ¹⁵ Les normes internationales du travail de l'OIT fournissent des indications sur les questions soulevées au titre de l'égalité salariale. Les trois conventions les plus pertinentes sont la C. 100, convention sur l'égalité de rémunération (1951); la C. 111, convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958); et la C. 156, convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales (1958).
- ¹⁶ En ce sens que sa valeur ne réside pas dans la "nature" des tâches familiales des femmes, de leur amour ou de l'obligation qui pèse sur elles. Au lieu de cela, du fait qu'elles sont rémunérées, la valeur du travail réside dans la capacité de toucher un revenu. Bien entendu, accomplir des travaux par amour procure beaucoup de satisfaction à celui qui en reçoit le bénéfice et à celui qui les accomplit. Mais le fait que ce sont les femmes qui accomplissent majoritairement la plupart des travaux non rémunérés qui permettent au ménage de vivre les rend "naturels" et, en fin de compte, invisibles, attendus et en fait des "tâches féminines".

automatiquement, simplement parce que du travail rémunéré est offert. Cette transformation est un processus complexe, mais l'implication directe des travailleuses dans les décisions concernant l'attribution des tâches et la remise de la rémunération, au lieu qu'elles soient prises par d'autres membres de la famille qui les "surveillent" (père, mari, belle-mère) est importante. Compte tenu des relations de pouvoir traditionnellement inégales, quand les femmes sont directement impliquées dans ces processus sur une base autonome, leur position sociale change: de leur propre point de vue, de celui de leur famille, et de celui de la communauté dans son ensemble. Il peut falloir du temps pour qu'elles aient un contrôle réel et effectif sur les dépenses, et cela peut provoquer des conflits intenses au sein des foyers. Mais les témoignages et les études réalisées montrent que, parmi les ménages pauvres, quand le revenu se retrouve aux mains des femmes, les modalités des dépenses changent et l'on constate une augmentation des dépenses pour la santé, la nourriture et l'éducation des enfants¹⁷. C'est une raison de se montrer optimiste car cela prouve la corrélation entre l'autonomie de rémunération et l'augmentation du niveau de contrôle des femmes sur les dépenses et la prise de décisions.

■ Question 2: Comment faire en sorte que les avantages procurés par les projets sélectionnés profitent aussi aux femmes?

Une citation tirée du passage introductif d'une récente publication conjointe OIT-PNUD¹⁸ est bien indiquée pour exposer le thème de la présente section: "Nous ne pouvons pas lutter contre l'exclusion sociale, l'inégalité et la pauvreté sans en même temps et avec la même énergie nous occuper du problème de la surcharge de travail des femmes et des possibilités d'emploi limitées qui s'offrent à elles." L'essentiel de l'argumentation concerne la nécessité d'alléger la charge des soins bénévoles que les femmes, plus que les autres, doivent prodiguer aux enfants, aux aînés et aux personnes handicapées. Les nombreuses contributions de cette publication comprennent un appel à la coresponsabilité sociale, l'État endossant un rôle directeur pour imposer des conceptions innovantes dans tous ses départements chargés de la mise en œuvre et dans ses politiques socioéconomiques.

Lorsqu'ils créent des emplois, les PPE et les RGE se préoccupent principalement de faire en sorte que les fonds publics soient investis dans des projets qui présentent une utilité sociale. Comme beaucoup de pays en

¹⁷ C'est ce qu'on a appelé la "thèse de la bonne mère". On sait aussi que même chez ceux dont le niveau de revenu est bas, les femmes se liguent pour former des associations d'épargne et de crédit différé (ROSCAS), tandis que les études réalisées ont montré que les hommes allouaient généralement un part plus importante du revenu familial à la satisfaction de leurs propres besoins, comme le tabac et l'alcool.

¹⁸ Organisation internationale du Travail (OIT) - Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Genève, 2009).

développement ont du retard dans les travaux d'infrastructures matérielles de base, ces programmes se sont toujours efforcés de les combler, la plupart du temps en recourant à des méthodes de production à haute intensité de main-d'œuvre.¹⁹ En tant que travailleuses et résidentes vivant dans les zones où les projets sont mis en œuvre, les femmes doivent normalement en bénéficier autant que les hommes. Pourtant, il est possible d'élargir la portée des travaux à haute intensité de main-d'œuvre dans la mesure où une plus grande sensibilité à la différenciation des priorités selon le sexe peut fournir des éléments d'orientation et des éclaircissements aux organismes chargés de l'exécution. La sélection des projets qui vient combler des retards dans la fourniture de services sociaux bénéficie à la vie de la communauté, contribue à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (voir l'appendice 1) tout en réduisant les inégalités fondées sur le sexe concernant le travail non rémunéré.

En outre, les projets d'infrastructures matérielles peuvent être utilisés et classés en priorité pour contribuer à réduire le travail non rémunéré.

Infrastructures matérielles : le choix spécifique des projets de travaux a son importance

Les exemples présentés ci-après sont choisis parmi divers projets entrepris dans le cadre de PPE à des époques différentes par des pays différents (ou des projets proposés pour examen). Tout en bénéficiant aux communautés en général, ils améliorent la vie des femmes en réduisant les corvées qui prennent beaucoup de temps: enlever les déchets, aller puiser l'eau et ramasser le bois de chauffage, entretenir quotidiennement les logements, se procurer les biens en libre disposition sur les terres communales et faire la cuisine:

- construction de logements plus durables (Argentine) et de latrines écologiques (Afrique du Sud);
- construction de petits ponts et de voies d'accès, et pavage de chemins intérieurs (Inde);
- construction de structures pour la récupération de l'eau et amélioration des structures traditionnelles (Inde);
- mise en valeur de terres communales, plantations et reboisement (Éthiopie);
- organisation de la corvée d'eau et de bois (Inde);
- construction de fours à usage public pour la préparation des repas (Argentine);

¹⁹ C'est un domaine dans lequel l'Organisation internationale du Travail a largement contribué à fournir un appui technique. Les projets n'utilisent que très peu de machines, ce qui optimise la teneur en main-d'œuvre de la production. L'Organisation préconise l'emploi de ces méthodes de production depuis des décennies et plusieurs pays ont commencé à les mettre en œuvre – principalement en Afrique, mais aussi en Asie et en Amérique latine. Voir le site web du Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre de l'OIT: <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/about/index.htm> (consulté le 20 mai 2011).

- mise en valeur de terres incultes et aménagement de bassins de drainage (Éthiopie et Inde).

Infrastructures sociales: il ne faut pas négliger les emplois dans les services sociaux

Si l'intégration sociale et le développement humain constituent une motivation essentielle des interventions destinées à créer des emplois dans le secteur public, il faut que les infrastructures matérielles et sociales soient réalisées en même temps. Cela nécessite de créer des emplois dans les deux secteurs. À cet égard, il y a beaucoup de "postes cachés"²⁰ qui attendent d'être pourvus. Ils demeurent cachés à plus d'un titre car les soins bénévoles sont considérés comme une partie "naturelle" de ce que font les femmes pour le foyer. Ce sont des activités importantes, mais qui demeurent recluses dans l'espace fermé des prestations familiales individuelles, qui ne sont pas reconnues et qui sont sous-évaluées par la société.

Aux fins qui nous préoccupent, ces postes cachés peuvent être identifiés dans des domaines tels que le développement de la petite enfance, les programmes d'activités extra-scolaires, les soins de proximité et l'assistance aux personnes âgées et aux handicapés, et transformés en emplois rémunérés pour certains travailleurs des PPE et des RGE. Un seul exemple illustre clairement qu'il est complémentaire de combler les lacunes aussi bien dans les infrastructures matérielles que dans les infrastructures sociales. Pour encourager l'amélioration des niveaux de scolarité, il faut un espace matériel adapté à l'enseignement. Or, l'assiduité scolaire des filles baissera si on leur demande d'aider à la maison pour soigner les malades chroniques, comme c'est souvent le cas des foyers où vivent des personnes atteintes du VIH/sida dans beaucoup de régions du monde et en Afrique subsaharienne en particulier. Il existe des éléments de preuve convaincants qui montrent que dans les communautés mal desservies, les déficits de revenus et de services sont compensés par de longues heures de travail non rémunéré. Les femmes accomplissent déjà ces tâches. Une formation appropriée améliorerait la qualité de ces services et une rémunération leur conférerait la reconnaissance qu'ils méritent à titre d'activités faisant partie du domaine du "travail".

Il y a des exemples qui fournissent des informations sur les meilleures pratiques concernant la conception des travaux publics qui tiennent compte des spécificités de chaque sexe, y compris les travaux présentés lors d'un récent séminaire organisé sous les auspices du PNUD.²¹ Les projets de l'Afrique du Sud concernant le secteur social, qui font partie du

²⁰ R. Antonopoulos: *The right to a job, the right types of projects: Employment guarantee policies from a gender perspective*, Document de travail n° 516 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

²¹ L'émission diffusée sur le web, les documents audio et tous autres documents peuvent être consultés à: <http://www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html> (consulté le 22 mai 2011).

Programme élargi de travaux publics, constituent un exemple distinct de sensibilité aux spécificités de chaque sexe: le développement de la petite enfance et les soins de proximité bénévoles ont été identifiés au début du programme comme des domaines appropriés pour créer des emplois. Dans sa phase actuelle (phase 2), le "Programme de travaux communautaires" est une extension des initiatives entreprises dans le secteur social, mais ajoute une immense valeur en ce sens qu'il adopte une approche globale fondée sur les besoins des communautés.²² À la suite d'une évaluation complète des besoins locaux, les emplois créés dans les services publics comprennent la formation de patrouilles de surveillance, le recyclage des déchets, la création de postes d'assistant d'enseignement, la facilitation des sports, les travaux de réparation et de nettoyage à domicile, et les travaux d'entretien pour les foyers dont le chef est une personne âgée. Le programme argentin *Jefes y Jefas de Hogar* est un programme qui a vu la participation des femmes atteindre plus de 70 pour cent et les a engagées principalement dans des projets d'amélioration des communautés, dont beaucoup avaient été conçus par les bénéficiaires du programme. En Corée, dans le cadre du programme mis en place après la crise financière en Asie, après que les conditions d'admissibilité ont été modifiées pour ne plus réserver le programme aux seuls "chefs de foyer" et que des projets concernant les services publics et l'environnement ont été inclus, la part des femmes bénéficiaires est passée de 23 à 50 pour cent (Nations Unies, 2009). Il importe que la planification de la sélection locale des projets tienne compte des avis des femmes et des hommes qui fournissent ces services et en bénéficient. Leur participation active à la conception, à la mise en œuvre et au suivi peut donner lieu à des apports grâce auxquels les PPE et les RGE favorisent un développement à base locale inclusif.

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



²² PNUD: "Policy brief on gender equality and poverty reduction", in *Employment Guarantee Policies; Issue 02*; Apr. (New York, NY, PNUD, 2010).

Dernier point, et non des moindres, parmi les arguments en faveur des travaux dans le secteur social au titre des PPE et des RGE, il est possible de faire valoir leur efficacité. Lorsque la création d'emplois dans le secteur public se fait à *grande échelle*, que ce soit au moyen de projets matériels ou de projets sociaux, elle influe sur l'économie dans son ensemble de deux manières. Premièrement, les revenus que touchent les travailleurs du PPE sont dépensés dans l'économie. Deuxièmement, chaque projet au titre du PPE nécessite l'utilisation de la main-d'œuvre qui bénéficie du PPE ainsi que d'autres types de main-d'œuvre et d'apports matériels. Quand ceux-ci sont acquis pour être utilisés dans le cadre de projets au titre du PPE, une nouvelle demande est injectée dans le système global et les travailleurs ainsi que ceux qui ont des petites, moyennes et parfois grandes entreprises reçoivent un revenu. À leur tour, ils demanderont de nouveaux biens et services, et ainsi de suite. Les répercussions positives à effet "multiplicateur" apparaissent au niveau macroéconomique sous forme d'une croissance de l'emploi, de la production et, en définitive, des recettes fiscales aux niveaux des provinces, des États et du pays. Les conclusions des travaux de recherche²³ établies en appliquant des modèles qui relient l'impact des travaux publics à l'économie dans son ensemble et aux foyers pris individuellement indiquent que l'impact sur la création d'emplois et de revenus et la distribution de ces revenus en faveur des pauvres est plus fort quand les investissements sont affectés à des projets de services sociaux plutôt qu'à des infrastructures matérielles.²⁴ Ces résultats se sont aussi vérifiés dans le cas des pays développés.

²³ Voir les publications suivantes:

R. Antonopoulos et K. Kim: *Policy brief: Case study on South Africa* (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008). Peut être consulté à: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/South_Africa/Policy_Brief_EPWP_South_Africa.pdf [Consulté le 20 mai 2011].

Hirway: *Policy brief: Case study on India* (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2008). Peut être consulté à: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/Levy_Policy_Brief_NREGA_India.pdf [Consulté le 20 mai 2011].

²⁴ Voir les publications suivantes:

R. Antonopoulos: *Policy brief – macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (New York, NY, Programme des Nations Unies pour le développement, 2008). Peut être consulté à: http://www.undp-povertycentre.org/paper-seminar/IPCSeminar_Rania_Antonopoulos.pdf [Consulté le 20 mai 2011].

Lieuw-Kie-Song, M; Philip, K; Tsukamoto M; Van Imschoot, M. *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).

R. Antonopoulos: *Promoting gender equality and pro-poor growth through stimulus packages and public job creation*, Public Policy Brief No. 101 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2009).

R. Antonopoulos et coll.: *Why President Obama should care about 'care': An effective and equitable investment strategy for job creation*, Public Policy Brief No. 108 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, 2010).

A. Simonazzi: "Care regimes and national employment models", in *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, Cambridge Political Economy Society, 2009), Vol. 33, No. 2, pp. 211-232.

M.E. Warner et Z. Liu: "The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage", in *Economic Development Quarterly* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2006), Vol. 20, No. 1, pp. 97-103.

Bien que ce ne soit pas le seul critère pour la sélection des projets, l'investissement dans des projets de services sociaux dans le cadre des PPE et des RGE répond à de multiples objectifs de politique générale. Cela développe les services, mais maximise aussi la croissance des emplois, distribue équitablement les revenus nouvellement créés et favorise l'égalité hommes-femmes par le partage des tâches dans le domaine des soins de proximité.

Incorporer la “prise en compte des sexospécificités” dans la sélection, la conception et la mise en œuvre des projets²⁵

La présente et dernière section contient une courte liste de recommandations pratiques. Peut-être le seul aspect le plus important qu'il convient de noter est qu'il faut tenir compte dans la conception et la mise en œuvre des projets des consultations avec les femmes qui doivent normalement bénéficier de ces programmes. Il faut veiller à ce que leurs opinions et leurs recommandations éclairent la sélection des projets.

Sélection des projets

- Consultez les femmes et les hommes séparément. Engagez des discussions séparées sur les types de projets qui, selon eux, bénéficieraient: a) à la communauté; b) à leurs foyers; et c) à eux-mêmes. Demandez-leur d'établir l'ordre des priorités. Gardez à l'esprit et évoquez la possibilité que l'éventail des projets puisse être progressivement élargi.
- Consultez les femmes au sujet des types d'emplois qu'elles peuvent occuper et ceux qu'elles aimeraient occuper, en examinant les limites de la division traditionnelle du travail entre hommes et femmes au niveau local.
- Il est fortement recommandé de procéder à une analyse des données concernant l'emploi du temps (recueillies par une méthode d'échantillonnage dirigé réduit appliquée à la communauté cible). Les données montreront qu'une approche neutre du point de vue des sexes dans la sélection des travaux dans le cadre d'emplois publics peut être involontairement porteuse de préjugés contre les femmes, une information qui sera utile pour les organismes chargés de la mise en œuvre.

Conception des projets

- Intégrez un spécialiste des questions de genre dans l'équipe, ainsi que des femmes aux postes de techniciens, de spécialistes et de

²⁵ OIT-FAO-FIDA: “Les femmes dans les travaux d'infrastructure: Stimuler l'égalité entre les sexes et le développement rural”, *Document d'orientation n° 5 sur les sexospécificités et l'emploi rural* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2010).

décisionnaires, parce que les responsables des politiques, les fonctionnaires et le personnel technique dans le domaine des travaux publics sont généralement indifférents aux spécificités des femmes.

- Définissez des objectifs clairs et des activités connexes ciblant spécifiquement les femmes en tant que a) *travailleuses* et b) *bénéficiaires*, à l'aide d'indicateurs de genre mesurables pour suivre les progrès (c'est-à-dire l'emplacement prévu des projets; les moyens de transport pour se rendre sur les sites et en revenir; une analyse des avantages tenant compte des spécificités des hommes et des femmes).
- Veillez à ce qu'une action positive soit entreprise pour les travailleuses à trois niveaux: égalité d'accès aux emplois (crèche, emplacement du projet, quotas), égalité d'accès à la formation et formation spéciale pour assurer la parité si possible (crèche, emplacement du projet, quotas), et égalité de rémunération pour des travaux de valeur égale.
- Consultez les femmes susceptibles de travailler au projet considéré pour voir si elles souhaiteraient ou non des équipes de travail composées uniquement de femmes.

Mise en œuvre des projets

- Entrenez de sensibiliser les experts du projet, les organismes chargés de la mise en œuvre et les entrepreneurs aux sexospécificités ainsi qu'aux principes essentiels de l'OIT concernant l'égalité des droits au travail, et de renforcer leurs capacités en vue d'accroître la participation équitable des femmes aux programmes de travaux publics ciblés.
- Faites en sorte que l'information arrive jusqu'aux femmes pour qu'elles sachent qu'elles peuvent être admises à participer et qu'elles peuvent se porter candidates aux emplois, y compris dans la construction. Cela signifie qu'il faut aller plus loin que les annonces à la radio, les visites dans les villages, les brochures (ce qui marche bien au niveau local doit être clairement identifié: demandez l'aide des organisations non gouvernementales (ONG), des centres religieux, des enseignants, et rencontrez les femmes sur les marchés).
- Veillez à ce qu'il y ait des installations pour la garde des enfants près du site des travaux et autorisez des pauses régulières pour les mères qui allaitent.
- Efforcez-vous en particulier de développer les capacités et les compétences des femmes pour qu'elles puissent assumer plus de fonctions techniques ou d'encadrement. Beaucoup de projets indiquent que les femmes répondent très bien aux possibilités de formation et que la formation leur a permis d'assumer des fonctions plus difficiles et mieux payées, de se sentir plus confiantes et plus fières et, dans certains cas, d'établir leur propre entreprise de sous-traitance pour des travaux de maintenance.

Appendice 1. Programmes publics d'emploi, régimes de garantie de l'emploi et objectifs du Millénaire pour le développement

| OMD | Les programmes de travaux publics et les mécanismes de garantie de l'emploi peuvent être efficaces |
|--|--|
| OMD 1: Éliminer l'extrême pauvreté et la faim | <ul style="list-style-type: none"> • Avantage sous forme de revenu salarial pour les travailleurs des PPE/RGE (bénéficiaires) • Renforcement de la sécurité alimentaire par la mise en valeur des terres agricoles, la collecte de l'eau et d'autres interventions durables du point de vue environnemental • Garantir l'accessibilité aux services et aux marchés grâce aux travaux publics de petite envergure |
| OMD 2: Assurer l'éducation primaire pour tous | <ul style="list-style-type: none"> • La diminution du besoin de travaux non rémunérés se traduit par un relèvement du taux de scolarisation des filles • Options de formation professionnelle/d'éducation pour les adultes • La construction/maintenance d'écoles peut entraîner une augmentation du nombre d'inscriptions, en particulier pour les filles |
| OMD 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes | <ul style="list-style-type: none"> • Les PPE/RGE peuvent montrer l'exemple: égalité des sexes dans le recrutement, égalité de rémunération pour des travaux comparables • Avantage du revenu salarial conjugué à une conception ciblant les femmes – renforcement de l'autonomisation économique des femmes • Les cours de formation/certification poussent les femmes à participer à la main-d'œuvre • Réduction du travail non rémunéré grâce à une amélioration des infrastructures et des services • Mise à disposition d'eau et de crèches pour les bénéficiaires et par les bénéficiaires • Travailleurs et centres spécialisés dans le développement de la petite enfance pour les enfants âgés de 0 à 4 ans • Les travailleurs prestataires de soins de proximité allègent la charge des soins bénévoles • Les bénéficiaires de sexe féminin participent à la conception des projets |













| OMD | Les programmes de travaux publics et les mécanismes de garantie de l'emploi peuvent être efficaces |
|---|--|
| OMD 4: Réduire la mortalité infantile | <ul style="list-style-type: none"> • Avantage sous forme de revenu salarial pour les adjoints médicaux et les travailleurs des communautés qui se spécialisent dans le développement de la petite enfance • Des centres de développement de la petite enfance pour les enfants âgés de 0 à 4 ans • Les bénéficiaires reçoivent une formation aux services médicaux de santé publique et sont certifiés pour gérer des centres • Développement d'infrastructures pour la fourniture d'eau potable, de latrines et de crèches |
| OMD 5: Améliorer la santé maternelle | <ul style="list-style-type: none"> • Avantage sous forme de revenu salarial pour les soins de santé maternelle, programmes de formation pour les adjoints médicaux de santé publique • Programmes de certification sanctionnant un enseignement/une formation • Les bénéficiaires peuvent exercer des activités en matière de soins auxiliaires pour les communautés |
| OMD 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies | <ul style="list-style-type: none"> • Développement de spécialistes de soins à domicile et au sein des communautés dans les programmes d'éducation/de formation • Les bénéficiaires fournissent des services médicaux auxiliaires dans les communautés et réduisent les tâches bénévoles assumées par les femmes et les filles • L'amélioration du réseau d'assainissement et d'évacuation est très importante dans la lutte contre les maladies à transmission hydrique • Renforcement de la sensibilisation des entrepreneurs et des travailleurs des PPE/RGE en matière de prévention du VIH/sida sur le lieu de travail |
| OMD 7: Assurer un environnement durable | <ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires participent à des travaux d'assainissement de l'environnement, de reboisement, de construction de bassins, de systèmes d'irrigation traditionnels, de projets hydriques et de latrines écologiques |
| OMD 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement | <ul style="list-style-type: none"> • Coopération Sud-Sud: tirer les leçons des expériences internationales des programmes de création d'emplois • Coordination des institutions des Nations Unies pour "le financement pour la création d'emplois" |



Pour en savoir plus

-  Antonopoulos, R. 2007. *The right to a job, the right types of projects: Employment guarantee policies from a gender perspective*, Document de travail n° 516 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R. 2008. *Policy brief – macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College). Peut être consulté à : http://www.undp-povertycentre.org/paper-seminar/IPCSeminar_Rania_Antonopoulos.pdf [consulté le 20 mai 2011].
-  Antonopoulos, R. 2009. *Promoting gender equality and pro-poor growth through stimulus packages and public job creation*, Public Policy Brief No. 101 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos R.; Kijong K. n.d. *South Africa: Scaling up the Expanded Public Works Programme: A social sector intervention proposal*. Research Project No. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R.; Kim, K. 2008. *Policy brief: Case study on South Africa* (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College). Peut être consulté à : http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDPLevy/South_Africa/Policy_Brief_EPWP_South_Africa.pdf [consulté le 20 mai 2011].
-  Antonopoulos, R. et coll. 2010. *Why President Obama should care about 'care': An effective and equitable investment strategy for job creation*, Public Policy Brief No. 108 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Banque mondiale. 2008a. *Rising food and fuel prices: Addressing the risks to future generations* (Washington, DC).
-  Banque mondiale. 2008b. *Perspectives économiques mondiales* (Washington, DC).
-  Buvinic, M. 2009. *The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children, identifying policy responses*. Commission de la condition de la femme, cinquante-troisième session, New York, NY, 2–13 mars.
-  Devereux, S.; Solomon, C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*. Issues in Employment and Poverty, Document d'information n° 24 (Genève, Organisation internationale du Travail).

- 
-  Drèze, J.; Sen, A.K. 1989. *Hunger and public action* (Oxford, Oxford University Press).
 -  Ghosh, J. 2008. "New research questions in the Decent Work Agenda, a view from Asia", in G. Rodgers; C. Kuptsch (eds): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail).
 -  Gutiérrez, M.T. 2005. *Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral, PUCP* [Relations hommes-femmes dans un projet d'infrastructures de transport: Mesures positives en faveur de l'inclusion des femmes dans le lieu de travail (PUCP)] (Lima, Ministère des transports et des communications, Provias Rural MTC Perú).
 -  Hirway, I. 2008. *Policy brief: Case study on India* (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College). Peut être consulté à: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/Levy_Policy_Brief_NREGA_India.pdf [consulté le 20 mai 2011].
 -  Islam, R. (ed.). 2006. *Fighting poverty: The development-employment link* (Boulder, CO, and London, Lynne Rienner Publishers).
 -  Kalula, E. 2008. "The Decent Work Agenda: An African perspective on research needs and priorities", in G. Rodgers; C. Kuptsch (eds.): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail, Institut international d'études sociales).
 -  Khera, R., Nayak, N. 2009. "Women workers and perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act, India", *Economic and Political Weekly* (Mumbai, Sameeksha Trust), Vol. 44, No. 43, pp. 49-57.
 -  Lee, J.-W.; Rhee, C.. 1999. *Social impacts of the Asian crisis: Policy challenges and lessons*, Document de travail n° 2 (Seoul, Institut de recherches économiques, Université nationale de Seoul).
 -  Minsky, H.P. 1986. *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press).
 -  Nations Unies. 2009. *Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement* (New York, NY).
 -  Ocampo, J.A. 2008. "The Links Between Economic and Social Policies: A Conceptual Framework", in G. Rodgers; C. Kuptsch (eds.): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Genève, Organisation internationale du Travail, Institut international d'études sociales).

- 
-  OIT-FAO-FIDA. 2010. "Les femmes dans les travaux d'infrastructure: Stimuler l'égalité entre les sexes et le développement rural", *Document d'orientation n° 5 sur les sexes et l'emploi rural* (Genève, Organisation internationale du Travail).
 -  Organisation internationale du Travail. 2010. *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève).
 -  Organisation internationale du Travail (OIT) - Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2009. *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Genève).
 -  Papadimitriou, D.B. 2008. *Promoting equality through an employment of last resort policy*, Working Paper 545 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
 -  Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2006. *Asia Pacific human development report: Trade on human terms: Transforming trade for human development in Asia and the Pacific* (Colombo, Sri Lanka, Centre régional du PNUD).
 -  Ravallion, M. 2009. *Bailing out the world's poorest* (Washington, DC, Banque mondiale).
 -  Shaohua, C.; Ravallion, M. 2008. *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Peut être consulté à : <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3520> [consulté le 19 mai 2011].
 -  Simonazzi, A. 2009. "Care regimes and national employment models", in *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, Cambridge Political Economy Society), Vol. 33, No. 2, pp. 211–232.
 -  Tcherneva, P.; Randall Wray L. 2007. *Public employment and women: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*, Document de travail n° 519 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
 -  Tepepa, M. 2009. *Community development and ELR: A gender perspective on the Jefes y Jefas de Hogar*, Conférence PNUD-LEVY sur les politiques de garantie de l'emploi: Faire face à la crise actuelle, promouvoir des objectifs de développement à long terme, 22–23 juin (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
 -  Warner, M.E.; Liu, Z. 2006. "The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage", in *Economic Development Quarterly* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications), Vol. 20, No. 1, pp. 97–103.

Liste de points à vérifier

Principaux indicateurs pour l'intégration de la perspective de genre dans le cycle des projets d'investissements dans les travaux publics

| Phase du cycle du projet | | |
|---|------------|-----------|
| 1. Identification: | YES | NO |
| Les femmes comme les hommes ont-elles été consultées? | | |
| Une analyse par sexe a-t-elle été réalisée pour déterminer les relations hommes-femmes prévalentes, à savoir: a) le travail accompli par les femmes et par les hommes; b) les ressources que les femmes et les hommes utilisent pour accomplir le travail? | | |
| Quelles sont les possibilités de renforcement de la participation des femmes comme des hommes? Quelles sont les contraintes? | | |
| 2. Conception | YES | NO |
| L'intervention prévue a-t-elle un objectif qui influe sur les relations hommes-femmes d'une façon quelconque? Contribue-t-elle à réduire ou à accroître le clivage hommes-femmes? | | |
| La conception répond-elle aux besoins des femmes comme des hommes tels qu'ils ont été identifiés, à savoir des toilettes séparées, des crèches, un congé de maternité et de paternité? | | |
| Y a-t-il une action positive en faveur des femmes, à savoir concevoir des activités, produits et objectifs spécifiques pour les femmes, par exemple en instituant des quotas en matière d'emploi? | | |
| La conception vise-t-elle à briser les préjugés sexistes dans l'attribution des tâches et la détermination des thèmes de formation pour les femmes et les hommes? | | |
| Le document de projet comporte-t-il des indicateurs différenciés par sexe pour le suivi et l'examen des projets; par exemple les questions concernant le manque de temps (ou l'emploi du temps) et la distance entre le lieu de résidence et le lieu de travail? | | |
| Le document de projet prévoit-il le renforcement des capacités par sexe pour le personnel chargé de la mise en œuvre? | | |
| Le budget répond-il aux actions tenant compte des sexospécificités identifiées durant le processus de planification, à savoir des toilettes séparées, des crèches, l'emploi de sociologues, la sensibilisation aux questions de genre, la mobilisation des communautés, la planification et la mise en œuvre participative? | | |

| | | |
|---|------------|-----------|
| Les documents contractuels incorporent-ils explicitement les questions de genre pertinentes? | | |
| 3. Examen préalable | YES | NO |
| Un examen sexospécifique a-t-il été réalisé? | | |
| Le document de projet prend-il en compte les risques qui pèsent sur les femmes et prévoit-il des mesures pour les atténuer? | | |
| 4. Mise en œuvre et suivi | YES | NO |
| Ceux qui sont chargés de la mise en œuvre ont-ils les capacités nécessaires pour exécuter le projet d'une manière qui tienne compte des sexospécificités? | | |
| Les documents relatifs à la préqualification et aux appels d'offres indiquent-ils une préférence pour des consultants/entrepreneurs et autres fournisseurs de services sensibles aux questions de genre? | | |
| La question du genre est-elle incorporée à la mise en œuvre du projet? Sensibilisation aux questions de genre dans la communauté, recrutement équitables des femmes et des hommes, égalité de rémunération pour des travaux comparables, flexibilité dans l'exécution des travaux, à savoir utilisation d'un système fondé sur les tâches, horaires de travail flexibles. | | |
| Le site de travail est-il conçu d'une manière favorable aux femmes, à savoir des toilettes séparées, une crèche, une tolérance zéro du harcèlement sexuel, l'utilisation de termes tenant compte des femmes? | | |
| Les préjugés sexistes ont-ils été identifiés avant l'affectation ou l'exécution des tâches? | | |
| Les données relatives aux objectifs et aux résultats sont-elles ventilées selon le sexe? | | |
| Les rapports de suivi emploient-ils des termes sensibles aux questions de genre? | | |
| 5. Évaluation | YES | NO |
| Le mandat prescrit-il explicitement d'évaluer l'impact par sexe du projet? | | |
| L'équipe chargée de l'évaluation a-t-elle la capacité d'évaluer l'impact par sexe? | | |

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

