Note de Politique Egalité de Genre et Réduction de la Pauvreté





LES POLITIQUES DE GARANTIE DE L'EMPLOI

Introduction

La récente crise financière et économique a remis en question de nombreux concepts qui se sont imposés dans les économies libérales pendant plus de deux décennies, et un nouveau consensus selon lequel les marchés seuls ne peuvent assurer la stabilité économique est apparu. Ainsi, les pouvoirs publics et leurs partenaires, les institutions financières internationales comprises, procèdent en ce moment à la révision des politiques de stabilisation et de la déréglementation du secteur financier¹. La recherche de nouvelles idées et de pratiques plus efficaces ouvre également des opportunités de réaliser les principaux objectifs de développement, y compris les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)².

La mobilisation des ressources domestiques et l'extension de l'espace fiscal³ – accompagnées de ressources internationales pour le développement - ont toujours constitué une grande priorité aux yeux des nations en développement. La maind'œuvre est une des principales ressources domestiques qui restent sous-utilisées. Sous-utilisée, au chômage et souvent forcée à rester inactive, ses contributions au développement humain et économique n'ont pas encore été reconnues. Les travaux publics et les programmes de garantie de l'emploi présentent donc d'importantes opportunités de mobilisation

de cette ressource sous-utilisée. À travers ces programmes, des emplois peuvent effectivement être créés et des revenus peuvent être générés de manière équitable et efficace, et les écarts de développement peuvent être comblés.

Pour répondre à l'aggravation du chômage consécutive de la crise financière et économique, certains pays ont déjà appliqué de tels programmes. Sous leur forme la plus élémentaire, ces programmes consistent en des initiatives financées par les pouvoirs publics et offre des emplois avec des salaires minimums à ceux qui sont prêts et disposés à travailler, mais qui ne sont par ailleurs pas capables de trouver de l'emploi dans le secteur privé. L'État devient dans de tels cas « l'employeur de dernier ressort », offrant la sécurité d'un emploi auquel le travailleur a droit lorsque toutes les autres tentatives ont échoué. Cependant, le manque de travail payant constitue un problème aussi bien pendant les crises qu'avant celles-ci; d'importantes sections de la population mondiale, les femmes en particulier, n'étaient en effet pas en mesure de trouver un emploi même avant les récents bouleversements économiques mondiaux.

La présente Note de politique traite de l'importance à accorder aux questions d'égalité de genre et aux politiques de garantie de l'emploi. Elle est formulée pour les bureaux de pays du PNUD et à leurs partenaires nationaux (par ex., les pouvoirs publics centraux, régionaux et locaux, les instances parlementaires, les institutions académiques, les médias, la société civile et le secteur privé). Elle vise à stimuler et à informer les discussions au niveau des pays dans le but d'encourager l'élaboration d'initiatives de création d'emplois adaptées aux contextes individuels et prenant en compte la problématique genre. Par ailleurs, en tant qu'outil de mobilisation, son but est d'accroître le degré de sensibilisation à la manière dont l'égalité de genre peut être promue à travers des initiatives des pouvoirs publics favorisant l'emploi, du niveau local jusqu'au niveau international.

ENCADRÉ 1: LE PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI

Le Pacte mondial pour l'emploi constitue la réponse capitale du système des Nations Unies à la crise financière et économique mondiale. Le Pacte est conçu comme un guide aux politiques nationales et internationales visant à stimuler la reprise économique et à fournir une protection sociale aux femmes et aux hommes qui travaillent, ainsi qu'à leurs familles. En plaçant les objectifs du plein emploi productif et du travail décent au cœur de la réaction à la crise et en mettant en évidence le soutien à la création d'emplois et à la transition des personnes vers le travail, le Pacte renforce les efforts des pouvoirs publics visant à limiter les risques d'un chômage chronique, d'un sous-emploi et d'une dépendance vis-à-vis du marché du travail informel. Il apporte son soutien aux solutions comprenant des plans de garantie d'emplois publics, de programmes de travaux publics en urgence ainsi que d'autres plans de création d'emploi ciblées avec soin et incluant l'économie informelle. Spécifiant que « la crise actuelle devrait être considérée comme une occasion de définir de nouvelles mesures visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes », le Pacte reconnaît explicitement que les mesures d'ensemble en faveur de la reprise devraient, dans leur élaboration et leur mise en œuvre, donner aussi bien aux femmes qu'aux hommes les même voix, déterminer la façon dont la crise les affecte et intégrer des considérations relatives aux genres dans toutes les mesures à prendre. La décision du Conseil d'administration du PNUD de 2010 intitulée « Action du PNUD face à la crise financière et économique : promotion du Pacte mondial pour l'emploi » priait le PNUD d'intégrer le Pacte dans ses activités opérationnelles.

Source : Pacte mondial pour l'emploi. Texte disponible à : www.ilo.org/jobspact/lang--fr/index.htm . Décision par le Conseil d'administration, DP/2010/16, www.undp.org/execbrd/pdf/dp2010-16f.pdf

II. Qu'est-ce qu'une politique de garantie d'emploi ou de travaux publics ?

On retrouve l'origine des programmes de 'travaux publics' dans d'anciennes interventions étatiques, datant de plusieurs siècles, destinées à éviter les famines. Les programmes d'aide du Gouvernement étaient appliqués dans le but de fournir des moyens de survie à ceux qui avaient le plus souffert des crises économiques et des catastrophes naturelles. L'État identifiait des projets utiles – tels que la construction de canaux et de routes – et finançait des emplois publics pour ces travaux.

Au cours du siècle dernier, de nombreux pays ont adopté périodiquement des politiques de création d'emplois par le biais de travaux publics qui faisaient en réalité des pouvoirs publics les employeurs de dernier ressort (quoique seulement à titre temporaire dans la plupart des cas). Pour éviter que des employés du secteur privé ne se déplacent vers ces activités et pour empêcher les mieux lotis parmi les travailleurs d'y participer, les salaires offerts était généralement fixés autour du taux de rémunération

minimale. Dans certains cas, plus particulièrement en Inde, les salaires offerts ont finalement abouti à une augmentation des rémunérations de la main-d'œuvre non-qualifiée dans les régions rurales.

Les approches envers la création d'emplois ont été assez nombreuses (voir le tableau 1). Une attention particulière mérite d'être apportée au programme des travaux publics de l'Inde, qui a deux composantes innovantes : du travail garanti par la Constitution et une approche basée sur les droits humains (voir l'encadré 2). Pour cette raison, de nombreux exemples contenus dans la présente note proviennent de l'Inde. En Argentine, le Jefes y Jefas de Hogar a été appliqué à la suite de la crise financière de 2001. De l'emploi à temps partiel tout au long de l'année pour un salaire légèrement inférieur au taux minimum a été offert à tout chef de ménage ayant des enfants à charge. Lorsque la crise s'est atténuée, le programme a été progressivement supprimé. La République de Corée a appliqué un programme semblable dans le sillage de la crise asiatique de 1997. Au Bangladesh et en Éthiopie, des initiatives de travaux publics ont été lancées pendant les années de forte sècheresse afin d'accroître la sécurité alimentaire et le choix des projets était axé sur l'amélioration de la productivité dans les régions rurales. De nombreuses initiatives de garantie de travail aux employés ont été également lancées en Afrique et en Amérique latine pour remédier aux effets des ajustements structurels. Cependant, elles ont été brèves et inefficaces.

Bien que la transitivité soit une caractéristique commune à ces initiatives, elle n'est pas nécessaire. En effet, ces programmes peuvent très bien constituer un aspect utile et critique de la trousse d'outils de politique économique d'un pays. Hyman Minsky¹ a proposé une politique d'employeur de dernier ressort permanent consistant à utiliser les surplus de main-d'œuvre pour aller vers un développement plus inclusif, et ce, en se concentrant sur des tâches socialement nécessaires. Parmi les biens créés de cette manière, on peut noter de nouvelles routes, l'entretien d'infrastructures publiques, le développement foncier en zones rurales, les travaux de protection contre les inondations, la réactivation de systèmes d'alimentation en eau, le reboisement et les opérations de nettoyage de l'environnement. Ainsi, la société bénéficie de nombreux avantages, dont une qualité de vie améliorée, une productivité accrue ainsi que des choix de moyens de subsistance, le développement de petites et moyennes entreprises et l'apport d'investissements privés.

TABLEAU 1 : EXPÉRIENCES DE CRÉATION D'EMPLOIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS / PROJETS DANS DES PAYS SÉLECTIONNÉS

PAYS	ANNÉE	DESCRIPTION DU PROGRAMME	
Afrique du Sud	À partir de 2004	Le Programme d'extension des travaux publics (Expanded Public Works Programme) cherche réorienter les dépenses des services publics existants afin de créer le maximum d'emplois dans les secteurs relatifs à l'environnement, aux infrastructures et aux affaires sociales.	
Argentine	À partir de 2002	Plan pour les chefs de ménage (Jefes de Hogar) offrant aux ménages ayant des enfants de moins de 18 ans 20 heures de travail par semaine.	
Australie	1940-1970	Les services d'emploi du Commonwealth (Commonwealth Employment Service) ont maintenu le taux de chômage au faible niveau de 2 pour cent, par rapport à un taux tournant autour de 9 pour cent dans les années 1990.	
Bolivie	1986–1990	Le Fonds social d'urgence (Emergency Social Fund) et le programme de stabilisation qui a suivi o été créés pour amortir les conséquences de la crise économique préjudiciables aux pauvres en facilitant le passage à travers des phases d'ajustement structurel successives. Des emplois temporaires dans de petits projets à forte intensité de main-d'œuvre ont permis d'accroître les revenus hebdomadaires moyens des travailleurs de 32 pour cent.	
Botswana	À partir de 1980	Pendant les années de sècheresse, le Programme d'aide pour la sècheresse axé sur la main- d'œuvre (Labour-based Drought Relief Programme) et le Programme de travaux publics ruraux à forte intensité de main-d'œuvre (Labour-Intensive Rural Public Works Programme) offrent de l'emploi sur le court terme à des groupes vulnérables de la population.	

TABLEAU 1 : EXPÉRIENCES DE CRÉATION D'EMPLOIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS / PROJETS DANS DES PAYS SÉLECTIONNÉS

PAYS	ANNÉE	DESCRIPTION DU PROGRAMME	
Chili	1975–1987	Le Programa de Empleo Mínimo a été mis sur pied pour combattre un chômage d'un niveau record de 30 pour cent et a réussi à employer jusqu'à 13 pour cent de la main-d'œuvre.	
Corée	Initié en 1997	Le Plan directeur de lutte contre le chômage (Master Plan for Tackling Unemployment) comprend la mise en œuvre des programmes de travaux publics d'urgence pour les travailleurs faiblement compétents. Le nombre de participants a varié chaque année. Par exemple, en 1999, les projets exécutés ont procuré environ 400 000 emplois, ce qui a réduit le taux de chômage de 2 pour cent.	
États-Unis	1933-1936, 2009-2010	Les programmes axés sur les travaux publics dans le cadre du New Deal (Programme de réformes) ont été mis sur pied pour résoudre les problèmes consécutifs à la Grande Dépression. En 1935, ces programmes ont commencé à engager directement des femmes, principalement en les faisant participer à des programmes artistiques, des programmes de cantines scolaires et des projets de confection et de couture pour les œuvres charitables et les hôpitaux. La Loi américaine de relèvement et de réinvestissement de 2009 vise à créer de nouveaux emplois et à conserver ceux qui existent, à promouvoir de nouvelles activités économiques, à investir dans la croissance à long terme et à encourager l'atteinte de niveaux sans précédent de redevabilité et de transparence en matière de dépenses gouvernementales.	
Éthiopie	Piloté en 2005	Le Programme de couverture sociale efficace (Productive Safety Net Programme) vise à fournir aux ménages suffisamment de revenus (en espèces ou sous forme de nourriture) pour combler leur écard alimentaire et empêcher ainsi l'appauvrissement de leurs biens ; il vise à la constitution d'actifs communautaires capables d'être des atouts pour affronter les raisons fondamentales de l'insécurité alimentaire.	
Ghana	À partir de 1988	Le Programme d'action pour l'atténuation des coûts sociaux des ajustements (Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment) – une partie du programme d'ajustement structurel des autorités – a impliqué dans une grande mesure le secteur de la construction, qui utilise fortement de la main-d'œuvre.	
Inde	1972, 2005	Le Plan de garantie de l'emploi du Maharahstra (Maharashtra Employment Guarantee Scheme) garantit des emplois manuels à tous les demandeurs. La Loi nationale de garantie de l'emploi rural comporte des dispositions prévoyant l'offre de 100 jours de travail aux ménages des régions rurales.	
Indonésie	Relancé en 1998	En réponse à la crise en Asie, les programmes Padat Karya visent au déboursement rapide de fonds pour soutenir les plus nécessiteux tout en maximisant le potentiel d'emploi des fonds dépensés. Les programmes comprennent des mesures de réduction de la pauvreté et de création d'emplois en urgence à travers des projets d'infrastructure à une échelle réduite.	
Maroc	Depuis 1961	La Promotion Nationale est une entité publique autonome responsable de la mobilisation d'une main-d'œuvre sous-employée ou au chômage en vue de la réalisation de projets à forte intensité de main-d'œuvre. Elle concentre son action sur les communautés rurales dans le Sahara et les provinces du Sud, limitant l'exode rural à travers l'amélioration continue des revenus locaux et les conditions de vie.	

TABLEAU 1 : EXPÉRIENCES DE CRÉATION D'EMPLOIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS / PROJETS DANS DES PAYS SÉLECTIONNÉS

PAYS	ANNÉE	DESCRIPTION DU PROGRAMME	
Népal	Initié en 1989	De 1992 à 1996, le Projet Dhaulagiri de développement de l'irrigation (Dhaulagiri Irrigation Development Project) a abouti à la mise sur pied de 66 associations de promotion de l'irrigation pour les agriculteurs, de 43 groupes d'alphabétisme fonctionnel et de 90 groupes féminins d'épargne et de soins maternels (sous l'appellation 'Génération de revenus apparentée à l'irrigation'). Ces groupes ont reçu une formation en matière de sensibilisation aux considérations environnementales, de pépinières de légumes, de construction de réchauds sans fumée et de gestion financière.	
Pérou	1991-1995	Programa de Apoyo al Ingreso Temporal est un programme de travaux publics axé principalement sur le bien-être des femmes. À un moment donné, il donnait de l'emploi à 500 000 travailleurs.	
Sri Lanka	À partir de 1985	La société nationale de construction de logements (National Housing Development Authority) engage des communautés urbaines dans la construction de logements et le développement d'infrastructures.	
Suède	1938-1970	Le programme a offert une alternative à l'assistance sociale en plaçant l'emphase sur le droit au travail plutôt que sur le droit au revenu. Les taux de chômage sont restés en deçà de 3 pour cent jusqu'à la fin des années 1980, lorsque le programme a été arrêté.	
Zambie	À partir de 1991	Une unité de micro-projets a ciblé les pauvres et a été axée sur l'entretien des infrastructures existantes.	

ENCADRÉ 2 : LA LOI NATIONALE DE GARANTIE D'EMPLOI DANS LES ZONES RURALES EN INDE

La Loi nationale de garantie d'emploi dans les zones rurales (National Rural Employment Guarantee Act – NREGA) de l'Inde est un programme permanent de création de travaux publics. Lancée dans le but de générer des emplois pour les membres des ménages ruraux pauvres pendant la période agricole morte, la NREGA a été intégrée dans la Constitution de l'Inde en 2005. Au-delà de sa signification en tant que programme de travaux publics, la NREGA constitue un droit à une assurance permanente en matière d'emploi, garantie par le biais d'un amendement de la Constitution. Elle a fait de l'État le garant du droit au travail. Le programme fournit 100 jours de travail par an aux ménages situés dans les districts ruraux pauvres à travers le pays. Des discussions visant à étendre le programme pour y inclure les pauvres des centres urbains ainsi que pour augmenter le nombre de jours de travail disponibles à 150 par an sont en cours. Jusqu'à nos jours, les projets de travaux ont été choisis dans le but explicite d'améliorer les infrastructures rurales, d'accroître la productivité des activités agricoles et d'augmenter les options de moyens de subsistance. Le programme est unique à plusieurs points de vue, y compris du fait de l'adoption simultanée de la Loi du droit à l'information, qui améliore la possibilité pour les membres de la société civile de contrôler le programme à travers les dispositions relatives à la transparence et à la redevabilité qui y figurent. Le coût du programme, qui touche plus de 40 millions de ménages, représente moins de 1 pour cent du produit intérieur brut de l'Inde.

III. Pourquoi une politique de travaux publics?

Pour un certain nombre de personnes, la crise financière et économique mondiale marque un recul sur la voie vers la prospérité, alors que pour beaucoup d'autres à travers le monde elle accentue la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale. Au cours des deux dernières années, la crise a provoqué d'importantes régressions au cours des deux dernières années dans les progrès accomplis en matière de développement. Environ 50 millions de femmes et d'hommes sont venus s'ajouter au nombre des sans-emploi et, lorsqu'on considère simultanément cette situation et les pointes survenues dans les prix des carburants et des produits alimentaires en 2008, ce sont en fait plus de 150 millions de personnes de plus que prévu avant la crise qui ont été piégées dans la pauvreté¹¹.

Les informations probantes recueillies sur les crises financières précédentes indiquent que, malgré la stabilisation de la croissance du produit intérieur brut, la reprise de l'emploi suite à la crise est en retard d'au moins d'une décennie par rapport à d'autres indicateurs économiques, même si cette dernière reprenait. Par exemple, à la suite de la crise financière de 1997, les Philippines et la Thaïlande ont pris près d'une décennie pour ramener les taux de chômage à leur niveau d'avant la crise, alors que l'économie de l'Indonésie ne s'est jamais rétablie à ses niveaux d'avant la crise¹².

Des baisses soudaines de la demande globale ont toujours affecté l'emploi de manière négative. Et pourtant, les

problèmes issus d'opportunités d'emploi insuffisantes ne se limitent pas aux périodes où se manifestent des crises. Par exemple, beaucoup de ceux qui exercent des activités informelles souffrent aussi bien d'un sous-emploi chronique que de chômage pendant des périodes dont la durée est imprévisible. Par ailleurs, la plupart des travailleurs ruraux n'ont qu'un accès saisonnier à l'emploi agricole et, malgré des migrations forcées par les situations désespérées, ils doivent faire perpétuellement face à des incertitudes en matière d'emploi. Ceux qui travaillent pour leur propre compte dépendent aussi de sources de revenus variables, car les revenus qu'ils tirent des ventes sont fortement instables. Enfin, le chômage structurel comporte un lourd tribut: ainsi, malgré plusieurs mesures destinées à accélérer la croissance économique, 25 pour cent de la population de l'Afrique du Sud n'a toujours pas accès à des opportunités d'emploi et ce, depuis plus de quinze ans¹³.

L'impératif que constitue la création d'emplois publics reçoit actuellement une attention croissante de la part des pouvoirs publics et des organismes consultatifs actifs sur le plan politique. Ainsi, en mars 2010, Mme Helen Clark, Administratrice du PNUD, a rencontré M. Manmohan Singh, Premier ministre de l'Inde, pour discuter avec lui de la façon dont le PNUD pourrait renforcer son partenariat avec l'Inde en vue de promouvoir le développement humain et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (voir l'encadré 3).

ENCADRÉ 3: DÉCLARATION DE L'ADMINISTRATRICE DU PNUD SUR LA NREGA

Le partenariat du PNUD avec l'Inde au cours du 21e siècle doit aussi avoir une dimension globale. L'Inde a de nombreuses expériences à partager et elle dispose de technologies pour assister d'autres pays en développement à faire face aux défis que posent leur développement », a déclaré Mme Helen Clark au cours d'une intervention à un symposium sur le thème « Les OMD et le développement humain en Inde – Réalisations et défis à venir ». Mme Clark a ajouté : « En mettant à profit ces expériences, le PNUD est désireux de rehausser sa relation avec l'Inde à un nouveau niveau d'engagement en matière de coopération Sud-Sud. [Parmi ces expériences] le plan national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi dans les zones rurales (NREGA) ... est un exemple du savoir et de l'expérience que l'Inde pourrait exporter vers d'autres pays en développement à des fins de changement transformationnel.

Accompagnée par M. C. P. Joshi, ministre du Développement rural de l'Union indienne, pendant sa visite en Inde, Mme Clark s'est rendue dans le District de Bhilwara dans l'État du Rajasthan pour se rendre compte de la mise en œuvre d'un programme NREGA dont l'objectif est de combattre la pauvreté en Inde en fournissant de l'emploi à ceux qui le souhaitent. Dans le Bhilwara, Mme Clark a vu les innovations faisant l'objet d'une collaboration entre le PNUD et le ministère du Développement rural dans le cadre du NREGA. Pendant qu'elle y était, elle a visité un chantier où avaient lieu des travaux de conservation des eaux et elle a discuté de nouveaux projets permettant aux travailleurs de recevoir leurs salaires à travers une technologie de reconnaissance d'empreintes digitales. Un système SMS élémentaire fonctionnant avec des téléphones portables permet aussi aux travailleurs d'accéder à des informations simplement en envoyant un message texte.

« Il y a beaucoup d'aspects intéressants à ce plan, mais ce qui est évidemment le plus intéressant est ce qu'il apporte comme avantages aux femmes, aux hommes et aux enfants », a déclaré Mme Clark. « Nous espérons qu'en travaillant 100 jours par an, il y aura plus d'argent pour nourrir la famille, plus d'argent pour les soins de santé et plus d'argent pour que les personnes puissent subvenir à leurs propres besoins ». Ensuite, elle a discuté du programme avec les femmes locales qui avaient été élues comme représentantes du district.

Source: « Mme Helen Clark, Chef du PNUD, rencontre le Premier ministre de l'Inde: le PNUD et l'Inde vont explorer les façons d'étendre et de renforcer leur partenariat en Inde et dans le monde ». Centre de presse des Nations Unies, 11 mars 2010. http://content.undp.org/go/newsroom/2010/march/undp-chief-helen-clark-meets-indian-primeminister.en 12 mars 2010

IV. L'égalité de genre, les travaux publics et les programmes publics de garantie d'emploi et de dernier ressort

En créant des opportunités d'emploi, les programmes de travaux publics et de garantie d'emploi fournissent à tous les participants, aussi bien les femmes que les hommes, une protection de leurs revenus. Ainsi, les politiques d'emploi constituent un système efficace de couverture sociale qui offre des opportunités d'acquérir des actifs et des revenus et qui génère des avantages tant publics que privés. Ces initiatives viennent compléter les programmes de transferts monétaires conditionnels en créant pour leurs participants des opportunités d'acquisition ou de relèvement de leurs compétences, améliorant ainsi les choix de moyens de subsistance et d'employabilité.

Les initiatives visant à donner du travail à des travailleurs manuels non qualifiés visent à promouvoir l'inclusion sociale des groupes marginalisés et à augmenter les revenus de ceux qui exercent des emplois vulnérables. Les femmes représentent la majorité des 1,3 milliards de personnes pauvres, constituent le plus grand nombre de ceux qui exercent des emplois vulnérables, affichent des taux inférieurs de participation au marché du travail et affrontent les taux de chômage les plus élevés. Il est donc important d'explorer comment les travaux publics et les programmes de garantie d'emploi peuvent-ils servir aux mieux les intérêts des femmes. On peut en avoir un aperçu en abordant deux considérations clés : d'abord, en s'assurant que les femmes aient accès à des emplois créés par les programmes de garantie de l'emploi, et ensuite, en s'assurant que ces programmes réduisent le travail non rémunéré des femmes.

A. S'ASSURER QUE LES FEMMES ONT ACCÈS À DES EMPLOIS DANS LE CADRE DE PROGRAMMES DE GARANTIE DE L'EMPLOI

Les programmes de garantie de l'emploi devraient prendre en compte le favoritisme et l'inégalité qui perdurent dans la division du travail entre les femmes et les hommes. Il est possible de remédier aux obstacles à l'accès, à la ségrégation dans l'affectation du personnel et à d'autres dissymétries dans la phase de conception des programmes. Du point de vue de la politique à suivre, quatre aspects méritent une attention particulière :

1. S'assurer que les femmes ont un accès équitable à l'emploi en résolvant les contraintes relatives à l'offre de la main-d'œuvre différenciée sur la base du genre. Contrairement aux hommes, la majeure partie du temps des femmes est principalement la fourniture à de services de soins non rémunérés. Ces tâches comprennent l'entretien du ménage, la propreté, la préparation des repas et – particulièrement dans les ménages pauvres – la collecte et le transport de biens gratuits, de boisde chauffe et d'eau. Les femmes et les filles sont aussi traditionnellement responsables d'élever les enfants, ce qui nécessite une surveillance à plein temps. Ainsi, le temps et l'espace dont elles disposent pour exercer du travail rémunéré sont limités¹⁴. La possible contribution des programmes de garantie de l'emploi à la réduction du travail non rémunéré est abordée dans la section B.

Consciente des choix des femmes entre les soins aux membres de la famille et l'obtention d'un emploi, la NREGA de l'Inde oblige que les lieux de travail fournirssent et maintiennent des soins, de l'ombre et de l'eau pour les enfants et allouent du temps aux mères qui allaitent pour aller nourrir leurs enfants; de plus, elle stipule que les projets d'emplois soient situés dans un rayon de 5 kilomètres du domicile des participants. Bien que le Jefes y Jefas de Hogar de l'Argentine ne comporte pas de stipulations formelles, les participantes ont demandé et créé des installations pour la garde des enfants sur les lieux de travail et ont mis sur pied des cuisines communales pour la préparation des repas. De

plus, un aspect du programme relatif à l'économie des coûts comportait la création de quelques types d'emplois qui demandaient des engagement, à temps partiel. Lorsque ce projet a été proposé aux chefs de ménages avec enfants, les pouvoirs publics s'attendaient à une participation de l'ordre de 300 000 à 400 000 familles. Cependant, deux millions de personnes, des femmes pour la plupart, se sont déclarées chefs de famille et ont manifesté de l'intérêt à y participer. Vu que plus de temps était alloué aux responsabilités domestiques, de nombreuses femmes ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la limitation de la semaine de travail à 20 heures, ce qui a expliqué les niveaux très élevés de participation des femmes (plus de 70 pour cent) au programme¹.

2 S'assurer que les femmes ne soient pas exclues de types d'emplois traditionnellement considérés comme destinés aux hommes. L'affectation à des postes de travail en fonction du genre (c.-à-d. la ségrégation horizontale du marché du travail) pourrait empêcher la plupart des femmes d'accéder à certains postes. Par exemple, les hommes occupent traditionnellement des postes dans les domaines de la construction et de l'entretien des infrastructures (qui représentent la plus grande partie des opportunités créées à travers les programmes de garantie de l'emploi). Bien que les caractéristiques physiologiques soient partiellement utilisées pour expliquer cette ségrégation, la proportion du nombre de tâches qui ne nécessitent pas de force physique ne confirme pas le degré de ségrégation qui se manifeste dans l'ensemble de ces secteurs. En réponse à ce défi, certains programmes de travaux publics et de garantie de l'emploi définissent des cibles pour les femmes. Par exemple, au cours de la première phase de l'EPWP en Afrique du Sud, la cible pour la participation annuelle totale des femmes¹⁶ était de 55 pour cent, et en Inde, la NREGA impose un taux de participation féminine de 33 pour cent. Bien qu'il y ait des variations d'un programme à un autre, la vaste majorité des femmes cherche à trouver un emploi dans les projets d'infrastructure¹⁷.

TABLEAU 2 : LES PROGRAMMES DE GARANTIE DE L'EMPLOI (PGE) ET LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD)

OMD	PROGRAMME DE GARANTIE DE L'EMPLOI : DOMAINES D'INTERVENTION PRIVILÉGIÉS	CONTRIBUTION À L'ATTEINTE DES OMD
OMD 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	 Investissements dans les infrastructures physiques et sociales Développement des terres agricoles, récupération de l'eau et autres interventions durables sur le plan de l'environnement 	 Revenus aux bénéficiaires / travailleurs en augmentation Pour les femmes et les filles, réduction des services de soins non rémunérés Amélioration de la sécurité alimentaire et de la production agricole localisée
OMD 2 : Parvenir à fournir une éducation primaire à tous	 Investissements dans les infrastructures physiques et sociales Construction et entretien des écoles Opportunités de formation / d'éducation pour les adultes 	 Pour les filles, réduction de la fourniture de services de soins non rémunérés Facilitation améliorée des inscriptions scolaires et de la présence en classe
OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	 Investissements dans les infrastructures physiques et sociales, y compris dans le logement durable et les fours de cuisson à usage public Fourniture d'eau pour et par les bénéficiaires Travail de soins à domicile intégrés dans les programmes de garantie de l'emploi Opportunités de formation pour les travailleurs femmes Participation des bénéficiaires du sexe féminin à la sélection, la conception et la mise en œuvre de projets Centres d'éveil de la jeune enfance pour les jeunes enfants 	 Salaires plus élevés pour les femmes Pour les femmes et les filles, réduction du travail de soins non rémunérés Participation améliorée de la main- d'œuvre féminine Participation améliorée des femmes dans les prises de décision
OMD 4 : Réduire la mortalité infantile	 Centres d'éveil de la jeune enfance pour les jeunes enfants Formation certifiée dans des services de santé d'appoint Infrastructures relatives à la fourniture d'eau potable, de latrines et de crèches 	 Revenus en augmentation pour ceux travaillant dans les services de santé d'appoint et pour les travailleurs communautaires des centres d'éveil de la jeune enfance
OMD 5 : Améliorer la santé maternelle	 Programmes d'éducation / de formation certifiées Programmes d'éducation en soins de santé maternelle Activités auxiliaires de soins à la communauté 	 Accès accéléré aux services de prévention et de traitement au sein de communautés mal desservies
OMD 6: Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	 Programme d'éducation et de formation pour celles fournissant des soins basées à domicile et dans la communauté Activités auxiliaires de soins à la communauté 	 Accès accéléré à la prévention et à des services de traitement au sein de communautés mal desservies

TABLEAU 2 : LES PROGRAMMES DE GARANTIE DE L'EMPLOI (PGE) ET LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD)

OMD	PROGRAMME DE GARANTIE DE L'EMPLOI : DOMAINES D'INTERVENTION PRIVILÉGIÉS	CONTRIBUTION À L'ATTEINTE DES OMD
OMD 7 : Garantir la durabilité de l'environnement	 Soutien à l'environnement, reboisement, aménagement des étangs, systèmes d'irrigation traditionnelle, aménagements hydrauliques et latrines écologiques 	 Accès amélioré à l'eau potable et à une sanitation de base Adaptation améliorée au changement climatique
OMD 8: Mise sur pied d'un partenariat mondial en faveur du développement	 Dégager des enseignements à partir des expériences de programmes de création d'emploi réalisées au niveau international Coordination des agences des Nations Unies en vue de financer la création d'emplois 	 Renforcement de la coopération Sud-Sud

3 S'assurer que les femmes puissent accéder à des catégories de travaux publics pour des personnes semi-qualifiées et accroître leurs taux de participation comme sous-contracteures et surveillantes de projets. Dans certains cas, les disparités de genre pourraient bien être le reflet de pratiques d'emploi enracinées et discriminatoires qui persistent dans le reste de l'économie. L'évaluation des compétences propres à chacun peut expliquer beaucoup de choses, mais lorsqu'une formation appropriée est de mise, elle doit être intégrée dans des initiatives concernant les travaux publics ; les programmes de garantie de l'emploi peuvent jouer un rôle crucial de ce point de vue.

Au-delà d'une participation dans des occupations moins traditionnelles, le développement des compétences peut offrir des opportunités de moyens de subsistance plus vastes. Les recherches effectuées en Argentine ont montré que les femmes qui bénéficiaient d'une formation dans le domaine de la menuiserie cherchaient après à travailler comme indépendantes dans ce domaine au sein de leur communauté¹. Dans une zone rurale du KwaZulu Natal en Afrique du Sud, une coopérative de production de champignons créée par des femmes dans le cadre du Programme d'extension des travaux publics (EPWP) est devenue rentable. Au Limpopo en Afrique du Sud, les services de vulgarisation agricole associés à la section

des services sociaux du programme (par ex., les services de garde des enfants) ont abouti à la création de potagers qui ont bénéficié aussi bien aux travailleurs du programme qu'aux membres de la communauté ne participant pas au programme. Au cours des discussions initiales concernant un programme-pilote planifié au Mexique, les bénéficiaires femmes potentielles ont exprimé avec passion leur intérêt à apprendre la plomberie, la menuiserie et la conduite de camions, afin d'être en mesure de prendre part à tous les aspects des opportunités d'emploi.

Les services d'amélioration de compétences, que l'on peut adapter aux conditions et aux besoins locaux, peuvent souvent être mis en œuvre dans le cadre de processus gouvernementaux appliqués à l'échelle nationale ou locale et d'allocations budgétaires déjà prévues. Les gestionnaires de certains programmes de travaux publics dans les régions rurales (par ex., la NREGA) possèdent une longue expérience dans l'association de services de vulgarisation agricole à une formation en marketing aux coopératives. De plus, l'Afrique du Sud a inclus une composante d'amélioration de compétences dans l'élaboration de son programme initial: le programme consacre un jour par semaine à cette fin, avec le résultat qu'en fin de compte les participants recevront une accréditation et une certification des autorités locales.

Le Programme d'entretien des routes en milieu rural au Pérou (2003-2006) a permis d'accroître la participation des femmes de 3,5 pour cent à 24 pour cent à travers la fixation d'un quota de participation féminine de 10 pour cent dans les micro-entreprises et en organisant des programmes de formation en genre ciblant différents acteurs à plusieurs niveaux du projet. La participation accrue des femmes dans des rôles de prise de décision au sein de 284 micro-entreprises était directement liée à la formation ciblée. Les femmes ont également entrepris des activités d'entretien, et leur performance a été supérieure à celle des hommes¹.

S'assurer que les travaux de nature comparable soient rémunérés par des salaires équivalents. Le besoin de s'attaquer aux inégalités basées sur le genre tient à la nécessité de s'assurer que les programmes ne reprennent les practiques pervasives en vigeur dans l'économie générale. À l'échelle globale, les salaires des femmes sont à la traîne par rapport à ceux des hommes. En établissant des salaires égaux pour les deux, les programmes de garantie de l'emploi peuvent efficacement montrer l'exemple²⁰. NREGA, par exemple, comporte des stipulations selon lesquelles les femmes doivent être payées des salaires égaux à ceux des hommes et que les niveaux de rémunération devraient être fondés sur des normes de productivité tenant compte du genre et de l'âge des travailleurs.

B. S'ASSURER QUE LES PROGRAMMES ABOUTISSENT À LA RÉDUCTION DU TRAVAIL NON REMUNÉRÉ DES FEMMES

Confronter l'exclusion sociale, les inégalités et la pauvreté demande un effort simultané et parallèle pour s'attaquer aux fardeaux que représentent les services de soins non rémunérés et excessifs qui limitent la pleine participation des femmes à la vie économique, sociale, politique et culturelle²¹. La réduction de cette inégalité doit être basée sur la co-responsabilité sociale. À cette fin, l'État doit jouer un rôle prépondérant en introduisant des politiques d'allégement du fardeau que représentent les services de soins non rémunérés. L'élaboration de projets tenant compte pleinement des programmes de garantie de l'emploi peuvent contribuer à atteindre cet objectif.

ENCADRÉ 4 : LES TRAVAILLEURS FÉMININS ET LEUR PERCEPTIONS DE NREGA EN INDE

Les participants à la NREGA, femmes comme hommes, appartiennent aux groupes les plus désavantagés. Beaucoup de femmes interrogées ont déclaré que le travail de la NREGA représentait la seule possibilité de travail rémunéré pour elles. L'acceptabilité du travail de la NREGA par la société et par les femmes elles-mêmes tient à plusieurs facteurs : il est disponible sur place, les horaires de travail sont réguliers et prévisibles, il y a moins de risques que les conditions d'emploi soient abusifs, le travail demandé est considéré comme socialement acceptable et empreint de dignité, et il est mieux remunéré que d'autres types de travaux. Les femmes reçoivent la même rémunération que les hommes, en l'occurrence 85 roupies indiennes par jour (en comparaison de 47 à 58 roupies qu'elles auraient reçues ailleurs comme travailleurs non qualifiés du secteur agricole ou main-d'œuvre temporaire.

Source: Basé sur l'article de Khera, Reetika et Nandini Nayak dans le 'Economic and Political Weekly' du 24 octobre 2009, Vol. XLIV, No. 432009.

Une importante considération relative à ces programmes de garantie tient au fait que des fonds publics généralement insuffisants sont investis dans des projets utiles d'un point de vue social. Comme beaucoup de pays en développement doivent faire face à des retards dans l'entretien et la réparation de leurs infrastructures de base, les projets ont été traditionnellement axés sur le comblement de ces retards, principalement à travers l'utilisation de méthodes à forte intensité de maind'œuvre²². Bien que les femmes bénéficient autant que les hommes de ces méthodes, elles bénéficieraient doublement de projets qui allègent plutôt les fardeaux de services de soins non rémunérés qu'elles doivent affronter. Ainsi, l'installation d'un système d'approvisionnement en eau potable et d'égout près des habitations contribuerait à améliorer la qualité de vie de tous. Cependant, pour les femmes et les filles qui ont la charge de tâches telles que l'entretien, le nettoyage et le lavage du linge, il existe un

avantage supplémentaire à réduire le temps et le travail investis dans ces activités journalières. La conscience des différences respectives dans les priorités accordées aux genres souligne aussi les retards en matière de fourniture de services sociaux. Par exemple, pour les femmes et les filles dans les ménages qui s'occupent de ceux souffrant d'affectations entraînant des incapacités ou de maladies prolongées (par ex., du VIH/SIDA ou du paludisme), les services de soins à domicile sont essentiels. En comblant les retards dans la fourniture de services sociaux, il devient possible de se faire employer et de dégager un revenu, d'améliorer ses compétences (bien qu'une certaine formation soit nécessaire), de bénéficier des atouts de la vie communautaire, de réduire les écarts dans les inégalités provenant des travaux non rémunérés et basées sur le genre et de contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (voir le tableau 2).

Aussi bien dans les pays dans lesquels existent déjà des programmes de garantie de l'emploi que dans ceux qui étudient la possibilité de lancer des initiatives nouvelles, considérer les questions qui suivent contribuerait simultanément à l'égalité de genre et au développement humain.

1. Le choix des projets doit comprendre des travaux qui créent et améliorent l'infrastructure sociale, ce qui réduira du même coup le temps passé à travailler sans rémunération. Tout en bénéficiant aux communautés en général, les projets d'infrastructure sociale ont prouvé qu'ils améliorent le lot quotidien des femmes en diminuant les corvées et le temps nécessaire à l'accomplissement de tâches telles que le nettoyage, la recherche d'eau et de bois à brûler, l'entretien journalier des lieux d'habitation ainsi que l'accès à des biens gratuits provenant des terres publices et la cuisine.

On trouvera ci-après des exemples de projets de travaux publics qui ont été entrepris :

- La construction d'habitations plus durables (Argentine);
- La construction de latrines écologiques (Afrique du Sud);

ENCADRÉ 5 : NÉCESSITÉ D'UNE PERSPECTIVE D'INFRASTRUCTURE SOCIALE POUR NREGA EN INDE

Environ 22 pour cent des ménages ruraux vivaient [l'année dernière] dans des structures de katcha (abris temporaires); il y avait aussi 29 pour cent des ménages ruraux qui vivaient dans des structures en semi-pucca (demeures semi-permanentes). Environ 74 pour cent des ménages ruraux n'ont pas accès à des toilettes. Ce sont les femmes qui doivent subir les conséquences de ces privations. Tout cela ne constitue pas un tableau flatteur pour un pays dont l'économie croît à plus de 8 pour cent! L'accent mis [par NREGA] sur les infrastructures sociales dans les régions rurales peut aboutir à des opportunités d'emploi pour des millions de personnes dans les domaines de la construction de sanitaires, de traitement de l'eau, de l'agriculture utilisant le méthane comme source d'énergie, du vermi-compostage et de bien d'autres utilisations semblables. Ce qui rend la proposition encore plus intéressante tient au fait que les projets de sanitation peuvent faire gagner des crédits-carbone à travers la réduction d'émissions de gaz à effet de serre et contribuer au programme écologique du gouvernement. L'emphase placée sur de meilleures infrastructures de santé facilitera le contrôle des maladies transmises par l'eau et contagieuses et contribuera à réduire les taux de mortalité infantile, permettant ainsi de parvenir aux Objectifs du Millénaire pour le Développement pour le pays.

Source: K. Seeta Prabhu, Directeur de pays adjoint principal, PNUD Inde « Budget 2010: Will Rural India Get a Fair Deal? » Wall Street Journal, WSJ.com, India Journal, 24 février 2010.

- La construction de petits ponts et de routes de desserte et le pavage de routes intérieures (Inde);
- La construction de structures de récupération de l'eau (Inde);
- L'amélioration des structures traditionnelles (Inde);
- La régénération et le reboisement des terres et des plantations communes (Éthiopie);

- L'organisation de la collecte et de la distribution d'eau et de bois à brûler (Inde);
- La construction de fours à l'usage du public pour la préparation des repas (Argentine);
- La gestion des terres non cultivées et des bassins de captation des eaux (Éthiopie et Inde).
- 2. L'élaboration de programmes devrait inclure la création d'emplois publics qui délivrent des services sociaux. Dans le cadre des interventions destinées à créer des emplois dans le service public, les infrastructures physiques doivent être développées de pair avec les services sociaux (par ex., le développement de la jeune enfance, les programmes postscolaires, les soins à domicile, l'assistance aux personnes du troisième âge et à celles vivant avec une infirmité et le recyclage des ordures communautaires)²³. Ces emplois sont valables mais passent inaperçus car considérés comme un aspect normal de ce que font les femmes pour leur ménage. Englobés dans les proches relations que les personnes entretiennent avec les membres de leur famille, les avantages qu'ils procurent ne sont pas reconnus d'un point de vue social et sont sous-estimés; ils sont donc exclus de toute considération dans la plupart des programmes de garantie de l'emploi.

Comme exemple de la combinaison des infrastructures physiques et des services sociaux, on peut citer l'encouragement à l'éducation des filles, en faisant construire des bâtiments et aménager des espaces appropriés ainsi qu'en abordant la question de leur rôle dans les services de soins non rémunérés à leur foyer. Il existe des indications précises à l'effet que, dans les communautés mal desservies, les déficits de services sociaux (par ex., la fourniture d'eau ou les services de soins aux personnes souffrant de VIH/SIDA) doivent être compensés par de longues heures de travaux de soins non rémunérés, fournis par des femmes et des filles qui pourraient autrement consacrer ce temps à s'éduquer.

Une formation appropriée fait s'accroître la qualité de ces services et la rémunération leur attribue la reconnaissance méritée qu'apporte l'appartenance au domaine du travail social valorisé.

On peut illustrer les bonnes pratiques en matière de conception de programmes de travaux publics soucieux de promouvoir l'égalité de genre à travers les exemples suivants :

- Les projets de l'Afrique du Sud dans le secteur social, qui constituent une partie de leur Programme d'extension des travaux publics, fournissent un exemple indéniable de la sensibilisation aux considérations de genre : le développement de la jeune enfance et les soins à la communauté et à domicile ont été identifiés à l'origine du programme comme des domaines appropriés pour la création d'emplois. Dans sa phase actuelle, le Programme de travaux communautaires agit comme le prolongement des efforts initiaux déployés dans le secteur social, mais il y ajoute de la valeur dans la mesure où il adopte une approche d'ensemble axée sur les besoins de la communauté. Les créations de postes dans la fonction publique qui bénéficient spécifiquement aux femmes et aux filles comprennent les patrouilles de maintien de l'ordre dans la communauté, la gestion des déchets, l'assistance aux enseignants, les complexes sportifs pour les filles, les réparations dans le domicile et les travaux de nettoyage et d'entretien dans les ménages dont les chefs sont âgés ou dans ceux où les membres sont incapables de les exécuter.
- Le Jefes y Jefas de Hogar de l'Argentine a engagé des femmes surtout dans des projets de relèvement des communautés, dont la plupart ont été conçus par les bénéficiaires mêmes de ces programmes. Dans le choix de projets et le processus de planification qui suit, il est important d'inclure les points de vue des femmes et des hommes destinés à devenir les prestataires de services et les bénéficiaires de projets communautaires. Leur implication active dans les phases de la conception, de la mise en œuvre et du suivi peut donner lieu à des contributions qui aboutiront à des travaux publics et d'adoption de programmes de garantie de l'emploi qui encourage un développement inclusif fondé sur la communauté.

3. Les agences d'exécution doivent être sensibilisées au fait que, à montants de ressources égaux, les travaux publics du secteur social créent plus d'emplois que les projets d'infrastructure. L'argument en faveur de la sélection de projets pour la fourniture de services sociaux peut aussi être présenté du point de vue de l'efficacité économique. En effet, lorsque la création d'emplois publics a lieu sur une grande échelle, elle a une incidence sur l'économie à travers deux canaux. D'abord, les revenus perçus par les travailleurs sont dépensés dans le système. Puis, par l'utilisation de la main-d'œuvre qui participe et par les intrants physiques. Lorsqu'on achète de la maind'œuvre pour l'utiliser dans des projets de travaux publics, une nouvelle demande est injectée dans tout le système, créant ainsi des revenus pour d'autres travailleurs ainsi que pour de petites, de moyennes et, quelquefois, de grandes entreprises. À leur tour, ces entreprises présentent des demandes pour d'autres biens et services, perpétuant ainsi l'effet initial.

La continuation de ce cercle vertueux se manifeste au niveau macro-économique par la croissance de

l'emploi, de la production et finalement de revenus sous forme d'impôts. Les conclusions de recherches tirées de modèles qui lient l'incidence des travaux publics à l'économie globale ainsi qu'aux ménages individuels indiquent que les impacts sur de nouvelles créations d'emploi, de nouveaux revenus et la répartition de ces revenus en faveur des pauvres sont plus forts lorsque les dépenses publiques sont allouées à des projets de services sociaux plutôt que d'infrastructures physiques².

Quoique l'investissement dans des travaux publics et les programmes de garantie de l'emploi visant les soins sociaux ne soit pas le seul critère pris en compte dans la sélection des projets, il permet d'atteindre de multiples objectifs : tout en développant les activités de services, il maximise la croissance de l'emploi, il répartit les revenus nouvellement créés de manière juste et il promeut l'égalité de genre à travers la participation sociale et la redistribution des responsabilités concernant les services de soins non rémunérés.

V. Inclure la perspective genre dans la sélection, l'élaboration et la mise en œuvre de projets

L'élaboration et la mise en œuvre de projets doivent inclure des consultations avec les femmes en tant que bénéficiaires et parties prenantes. Voici ci-après une brève liste de recommandations pratiques pour l'intégration de la perspective genre dans les programmes de garantie de l'emploi :

A. LA SÉLECTION DES PROJETS

 Consulter les femmes, séparément des hommes, à propos des types de projets qui, à leur point de vue, bénéficieraient à la communauté dans son ensemble et à elles-mêmes en tant qu'individus. Leur demander de classer les projets par ordre de priorité;

- Promouvoir une approche sensible au genre dans les agences de mise en œuvre et identifier les projets qui réduisent les services de soins non rémunérés;
- Inclure des éléments de projet qui donnent la possibilité aux femmes de participer et de bénéficier de programmes de création d'emplois publics (par ex., la garde d'enfants sur les lieux de travail, les pauses régulières pour les mères qui doivent s'occuper de leurs enfants); et
- Consulter les femmes à propos des types d'emplois qu'elles souhaiteraient exercer – par-delà les limites des rôles attribués traditionnellement aux hommes et aux femmes – en sus de ceux qu'elles exercent traditionnellement.

B. L'ÉLABORATION DES PROJETS

- Engager des experts sur les questions de genre et des femmes techniciennes – des professionneles et des décideurs comme membres des équipes chargées de la conception des projets;
- Consulter les femmes sur leurs besoins d'avoir des équipes composées uniquement de femmes ;

- Définir des objectifs, des cibles et des indicateurs clairs et les relier aux activités des projets dans le but de diminuer les limitations auxquelles les femmes sont confrontées pour accéder à des emplois en tant que travailleurs potentiels. Les indicateurs devraient porter sur des questions telles que l'impact de la participation à l'équipe de travail par rapport au montant de la masse salariale, le temps de travail non rémunéré et le nombre de femmes et d'hommes dans différents postes;
- Identifier des projets situés à une distance raisonnable du domicile des participants et/ou des services de transport vers/du lieu de travail, pour leur permettre de continuer à se livrer à des tâches non rémunérées; et
- Garantir l'existence d'opportunités pour les travailleurs femmes, à savoir l'établissement et l'application de quotas et la disponibilité de services de garde d'enfants, l'égalité d'accés aux emplois et à la formation sur le tas, et une rémunération égale pour un travail de valeur égale.

ENCADRÉ 6: TYPES D'EMPLOIS FÉMININS EN AFRIQUE DU SUD

Le projet «Travailler pour l'eau» (Working for Water) du Programme d'extension des travaux publics de l'Afrique du Sud, a intégré quelques aspects de développement sensibles aux considérations de genre en prévoyant, par exemple, des interventions sur le plan de la santé de la reproduction et de la garde d'enfants. Cependant, la question de savoir quels types d'emplois les femmes occupent dans les projets demande une attention accrue. Des recherches menées dans la région du Tsitsikamma ont montré que, bien que quelques femmes occupaient des postes de responsabilité (par ex., comme prestataires ou contremaître), la majorité d'entre elles occupaient des postes moins bien rétribués destinés aux personnes sans qualification professionnelle. Pour apporter des changements, le programme a adopté une stratégie innovante : au-delà d'un quota, il a établi comme objectif de payer aux femmes 60 pour cent de la masse salariale. Pour atteindre cet objectif, il fallait que les femmes reçoivent une part plus importante des salaires globaux. Cette stipulation a eu pour conséquence d'ouvrir la possibilité aux femmes d'être mutées dans des postes pour travailleurs semi-qualifiés et de supervision.

Extrait de Sadan, Mastoera, 2007. « Gendered Analysis of the Working for Water Programme: A Case study of the Tsitsikama Working for Water Project ». Document horssérie. Pretoria, Institute for Democracy in Africa.

ENCADRÉ 7 : COMPOSANTES DE L'ÉLABORATION DE PROJETS SENSIBLES AUX CONSIDÉRATIONS DE GENRE EN ÉTHIOPIE

Le Programme de couverture sociale efficace de l'Éthiopie, qui a été initié en 2005 et touche maintenant environ 8 millions de ménages, intègre des composantes sensibles aux genres relativement fortes dans sa conception. Un engagement pris dans le premier document de stratégie de réduction de la pauvreté visant à garantir « l'inclusion des considérations relatives au genre dans tout effort destiné à réduire la pauvreté » guidait l'élaboration du programme. Cet engagement est illustré dans le programme par le ciblage des femmes en général et des ménages avec des chefs femmes en particulier. Ainsi, le programme apportait un soutien à des activités d'investissement (par ex., le développement de l'irrigation) qui pouvaient être entreprises sur les terres des ménages pauvres avec des chefs femmes. Des stipulations inspirées par des considérations de genre, telles que la nécessité que les lieux de travail d'une certaine importance soient équipés d'installations pour la garde d'enfants, constituent aussi une partie de la conception du projet. Cependant, les processus de mise en œuvre se heurtent encore à des contraintes. Par exemple, malgré le mandat octroyé, les installations de garde d'enfants n'ont pas été systématiquement fournies ; dans certaines parties du pays, les limitations à la mobilité culturelle ont constitué une contrainte à la participation des femmes, et des femmes divorcées ont fait face à des difficultés dans leur réenregistrement de plein droit.

Extrait de l'ouvrage de Rebecca Holmes, Nicola Jones et Hannah Marsden, 2009. « Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses » Document de travail. Londres, Overseas Development Institute.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

- S'assurer que l'information relative aux critères d'éligibilité et aux processus de candidature parviennent aux femmes, afin qu'elles puissent soumettre leurs candidatures pour des emplois. Cela signifie qu'il faut aller au-delà des annonces à la radio, des visites aux villages et des dépliants; des stratégies de communications adaptées aux situations locales doivent être trouvées, notamment par des activités telles que l'obtention de l'appui des organisations non-gouvernementales et des leaders et centres religieux, ou à travers les établissements scolaires et les marchés locaux comme lieux de diffusion de l'information;
- S'efforcer de développer de manière ciblée les aptitudes et les compétences des femmes à occuper des fonctions à caractère technique et de supervision. Cela aboutira à l'ouverture d'opportunités pour les femmes, pour qu'elles occupent des fonctions plus stimulantes et mieux payées, pour qu'elles acquièrent une meilleure confiance en elles et plus de fierté, et pour qu'elles créent leurs propres entreprises et exécutent des travaux sous contrat dans le privé; et
- Inclure des experts en genre et des travailleurs femmes dans la conception et le processus de suivi-évaluation sensible au genre.

VI. Conclusion

En tant qu'éléments d'un développement inclusif, les programmes de garantie de l'emploi peuvent contribuer à faire passer l'économie d'un pays d'une situation de surplus de main-d'œuvre à une autre caractérisée par un engagement localisé, productif et rémunéré de cette main d'oeuvre. En intégrant des travailleurs qui n'ont accès qu'à un travail irrégulier, imprévisible ou non rémunéré, ces programmes sont en mesure de fournir des emplois et des revenus à ceux dont le système ne s'occupe pas systématiquement. À mesure que les emplois et les revenus arrivent jusqu'aux pauvres et les ménages marginalisés, de telles interventions sont à même d'orienter l'économie d'un pays sur la voie d'un développement favorable aux pauvres. Avec une participation communautaire et une bonne coordination entre les départements gouvernementaux chargés de la mise en œuvre, la sélection appropriée de projets peut améliorer les infrastructures physiques et sociales dans les communautés mal desservies. Un espoir rallumé, un sentiment du respect de soi amélioré et une meilleure qualité de vie atteindront alors ceux que les circonstances et les politiques inefficaces ont oubliés.

Pour que les femmes prennent leur part à ces bénéfices, les différences de genre et les inégalités préexistantes doivent être gardées à l'esprit à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre en passant par le suivi et l'évaluation. Les programmes de garantie de l'emploi peuvent effectivement améliorer la qualité de leurs services en garantissant des conditions de travail décents (par ex., la fourniture d'un travail prévisible, un accord préalable sur le nombre d'heures de présence par jour, la garde des enfants, des salaires plus élevés ou équivalents à ceux prévalant localement et la garantie d'une protection sociale). La sélection des projets peut conduire à une situation gagnant-gagnant, celle de la réduction de la pauvreté et de la promotion de l'égalité de genre lorsque les besoins sociaux sont pris en compte.



VII. Sélection de ressources internet

Jefes y Jefas de Hogar de l'Argentine: www.desarrollosocial.gov.ar/Jefes/jefes.asp

Loi nationale de garantie de l'emploi dans les zones rurales (National Rural Employment Guarantee Act – NREGA) de l'Inde : www.nrega.nic.in

Programme d'extension des travaux publics (Expanded Public Works Programme – EPWP) de l'Afrique du Sud : www.epwp.gov.za

« Economists for Full Employment »: www.economistsforfullemployment.org

Organisation Internationale du Travail: www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/index.htm

Levy Institute de Bard College: www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html and www.levyinstitute.org/news/?event=25

Programme des Nations Unies pour le Développement :

www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/socialprotection/whysocialprotection.jsp?active=3 et www.undp.org/women and www.undp.org/poverty/focus_gender_and_poverty.shtml

VIII. Lectures recommandées

Rania Antonopoulos, 2008. « Promoting Gender Equality through Stimulus package and Public job creation: Lessons learned from South Africa », www.levyinstitute.org/publications/?docid=1179.

Rania Antonopoulos, 2007. «The right to a job, the right types of projects: Employment guarantee policies from a gender perspective », www.levyinstitute.org/publications/?docid=1179.

Steve Miller, Lal Radhika, Maikel Lieuw-Kie-Song et Daniel Kostzer, 2010. *PublicWorks and Employment Programmes: towards a long-term development approach*. New York, Programme des Nations Unies pour le développement, www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper66.pdf.

Pavlina R. Tcherneva et Randall Wray, 2007. « Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households », www.levyinstitute.org/publications/?docid=965.

Govind Kelkar, 2009. « Gender and productive assets: implications of national rural employment guarantee for women's agency and productivity », www.fao ilo.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/Papers/Kelkar_Final_.pdf.

Daniel Kostzer, 2008. « Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery », www.levy.org/download.aspx?file=wp_534.pdf&pubid=1066.

NOTAS FINALES

- O. Blanchard, G. Dell'Ariccia et P. Mauro, 2010. "Rethinking Macroeconomic Policy." Staff Position Note SPN/10/03. Washington, D.C., Département de recherches du Fonds monétaire international, et D.J. Ostry, A.R. Ghosh, K. Habermeier, M. Chamon, M.S. Qureshi et D.B.S. Reinhardt, 2010. « Capital Inflows: The Role of Controls ». Staff Position Note SPN/10/04. Washington D.C., Département de recherches du Fonds monétaire international.
- ² PNUD, 2010. Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals. New York, Programme des Nations Unies pour le développement. Aussi disponible à http://content.undp.org/go/newsroom/publications/poverty-reduction/poverty-website/mdgs/beyond-the-midpoint.en.
- ³ L'espace fiscal peut être défini comme « un poste dans le budget d'un gouvernement qui lui permet d'affecter des ressources à une fin souhaitée sans compromettre la durabilité de sa situation financière ou la stabilité économique ».
- ⁴ Il a été fait usage de plusieurs sections d'une version précédente de cette Note de politique pour la présentation d'un module de contribution à un atelier de validation organisé par l'Organisation Internationale du Travail.

- ⁵ J. Drèze et A.K. Sen, 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, Oxford University Press.
- ⁶ Connus sous les appellations de régimes de garantie de l'emploi, programmes d'emplois publics, nourriture contre travail, programmes de travaux publics et programmes d'emploi de dernier ressort.
- Les salaires payés dans le cadre de programmes de travaux publics et de programmes de garantie de l'emploi sont une question politique importante qui mérite d'être considérée avec soin (par ex., le paiement de salaires minimums contre le paiement de salaires au taux du marché, ou le paiement de salaires à la tâche ou sur une base journalière). Fixer des salaires à un niveau inférieur à celui du marché pourrait contribuer à améliorer les conditions de vie des travailleurs participants tout en instituant un salaire minimum de facto pour les travailleurs non qualifiés du secteur informel. Cependant, une telle politique a pour conséquence d'exercer une pression salariale sur certains secteurs économiques, tant informels que formels.
- Pour une excellente présentation de ces questions, voir la section 5.8 « Wage-Setting » (« Fixation du niveau des salaires ») dans le document de S. Miller, R. Lalo, M. Lieuw-Kie-Song et D. Kostzer, 2010. « Public Works and Employment Programmes: towards a long-term development approach ». New York, Programme des Nations Unies pour le développement, www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper66.pdf.
- ⁹ Drèze et Sen, 1989, op. cit; P. Tcherneva et L.R.Wray, 2007. « Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Programme on Female Heads of Poor Households ». Working Paper 519. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College; et D.B. Papadimitriou, 2008. « Promoting Equality through an Employment of Last Resort Policy ». Document de travail 545. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.
- ¹⁰ H. P. Minsky, 1986. Stabilizing an Unstable Economy. New Haven, CT, Yale University Press.
- 11 Voir A. Fälth et M. Abbadi., 2009. « "Crise Financière et Economique", Note d'Orientation, Série du PNUD « Egalité de Genre et Réduction de la Pauvreté », numéro 1, décembre 2009 du PNUD. Banque mondiale, 2008. « Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations ». Washington .D.C, Banque mondiale, « Human Development Network, Poverty Reduction, and Economic Management ». « Les estimations sur l'augmentation du nombre de pauvres à l'échelle mondiale due à la crise alimentaire convergent...autour de 100 millions de personnes » ; la Banque mondiale estime qu'à cause de la crise financière, entre 53 et 79 millions de personnes se retrouvent au-dessous du seuil de pauvreté de 1,25 dollars à 2,00 dollars par jour respectivement. Voir M. Ravallion, 2009. « Bailing Out the World's Poorest », Challenge 52(2) : pp. 55 à 80 et www.voxeu.org/index.php?q=node/3520 ; voir aussi la Banque mondiale, 2008. Global Economic Prospects. Washington D.C., Banque mondiale.
- ¹² M. Buvinic, 2009. «The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children, Identifying Policy Responses ». Commission de la condition de la femme, 53e session, 2 au 13 mars, New York.
- ¹³ Statistics South Africa, Quarterly Labour Force Survey (QLFS), différents numéros de 1998 à 2009. Voir les statistiques en ligne à : www.statssa.gov.za/keyindicators/keyindicators.asp.
- ¹⁴ Pour des informations supplémentaires sur les services de soins non rémunérés, voir : A. Fälth et M. Blackden, 2009. « Services de Soins non Rémunérés ». Note de Politique, Série du PNUD "Egalité de Genre et Réduction de la Pauvreté", Numéro 01., Octobre 2009. Peut être consulté à : http://content.undp.org/go/cmsservice/stream/asset/?asset_id=2349575 ; Rania Antonopoulos, 2008. « The Unpaid Care Work- Paid Work Connection ». Document de travail No. 86, Policy Integration and Statistics Department, Bureau international du Travail, Genève, avril ; « Unpaid work and the economy: poverty, time use and gender in developing countries », R. Antonopoulos et I. Hirway, éds. Palgrave-McMillan, décembre 2009.
- ¹⁵ Tcherneva et Wray, 2007, op. cit.
- ¹⁶ Le EPWP (Programme d'extension des travaux publics) de l'Afrique du Sud, influencé par les normes nationales relatives aux conditions d'emploi dont les objectifs se trouvent dans le Code des bonnes pratiques, rend aussi obligatoire l'emploi de 40 pour cent de jeunes et de 3 pour cent de handicapés au sein du personnel, (les pourcentages seront relevés au fil du temps).
- ¹⁷ S. Devereux et C. Solomon, 2006. « Employment Creation Programmes: The International Experience ». Issues in Employment and Poverty, Document de travail 24. Genève: Département de l'analyse économique et des marchés du travail, Organisation international e du Travail.
- ¹⁸ M. Tepepa, 2009. « Community Development and ELR: A Gender Perspective on the Jefes y Jefas de Hogar ». Conférence PNUD-LEVY sur « Employment Guarantee Policies: Responding to the Current Crisis, Promoting Long-Term Development Goals », 22 et 23 juin, Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.
- ¹⁹ Maria T. Gutiérrez. « Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de lamujer en el espacio laboural », Pérou (Provias Rural MTC, 2005, Perú).
- Les normes internationales du travail de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) donnent des indications sur les questions traitant de l'égalité des salaires. Trois conventions de l'OIT qui méritent une attention particulière sont la Convention sur l'égalité de rémunération (C.100

de 1951), la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (C. 111 de 1958) et la Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales (C. 156 de 1958).

- ²¹ Voir l'OIT et le PNUD, 2009. « Work and Family: Towards New Forms of Reconciliation with Social Co-responsibility ». Santiago. Peut être consulté à : www.undp.org/publications/pdf/undp_ilo.pdf.
- ²² L'OIT a préconisé l'utilisation de techniques de construction à forte intensité de main-d'œuvre pendant des décennies. Avec l'appui technique d'ingénieurs spécialisés, un projet de construction peut être conçu pour que plus de main-d'œuvre et moins de machines soient utilisés, maximisant ainsi la part de la production en main-d'œuvre. Voir : www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/about/index.htm.
- ²³ R. Antonopoulos, 2007. « The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective ». Document de travail 516. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.
- Pour obtenir des résultats empiriques, voir l'Équipe Genre du PNUD/le Projet de l'Institut Levy de 2008, disponible à : www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html. Voir aussi : R. Antonopoulos, 2010. « Why President Obama Should Care About 'Care': An Effective and Equitable Investment Strategy for Job Creation » avec K. Kim, T. Masterson et A. Zacharias. Public Policy Brief 108. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College ; A. Simonazzi, 2009. « Care Regimes and National Employment Models ». Cambridge Journal of Economics 33(2): pp. 211 à 232 ; et M. E. Warner et Z. Liu, 2006. « The Importance of Child Care in Economic Development: A Comparative Analysis of Regional Economic Linkage ». Economic Development Quarterly 20(1): pp. 97 à 103.

Si vous avez des questions ou souhaitez obtenir de plus amples informations, veuillez contacter Anna Fälth, équipe du genre du PNUD à l'adresse anna.falth@undp.org.

Cette note a été préparée par Rania Antonopoulos, Anna Fälth, Jeffrey Stern et Mette Bloch Hansen, avec des commentaires et des suggestions fournis par Diana Alarcon, Carmen de la Cruz, Indira Hirway et Koh Miyaoi.



Programme des Nations Unies pour le Développement 304 East 45th Street New York, NY 10017

www.undp.org/french/focusareas/women.shtml ou www.undp.org/french/focusareas/poverty.shtml

Les opinions exprimées dans cette Note de politique sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles des Nations Unies, y compris le PNUD et ses États-membres.

Editeur en langue anglaise : Jeffrey Stern, Suazion, Inc. Conception : Kimberly Koserowski, First Kiss Creative LLC

Traduction : Prime Production, Ltd Impression: A.K. Office Supplies