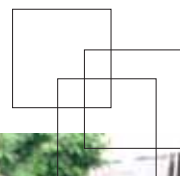




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 7-3
**PPE et travaux
en milieu urbain**

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° 7-3

PPE et travaux en milieu urbain

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° 7-3

PPE et travaux en milieu urbain



Objectif

La présente note a pour objet d'aider les responsables de l'élaboration des politiques à concevoir et mettre en œuvre des programmes publics d'emploi (PPE)¹ dans les zones urbaines, et ainsi, de répondre à des choix stratégiques, de tenir compte des complémentarités et de procéder à des arbitrages entre plusieurs objectifs: création d'emplois, développement urbain et réalisation d'infrastructures.

Introduction

Le présent module de formation donne un aperçu général des programmes publics d'emploi en milieu urbain, y compris les diverses difficultés stratégiques et techniques que comportent le financement, la conception, la mise en œuvre et le maintien des différentes formes de ces programmes. Le module soulève ensuite un certain nombre de questions clés à prendre en compte durant les processus de la conception et de la mise en œuvre, une fois que la décision de mettre en place un PPE dans une zone urbaine a été prise par les responsables politiques.

Ce module s'inspire largement de l'expérience du Bureau international du Travail (BIT) dans les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) en milieu urbain et les programmes de revalorisation des quartiers à bas revenu (y compris les taudis)². Après une première expérience en Afrique de l'Est³, le BIT a désormais mis en œuvre des programmes d'investissement HIMO en milieu urbain dans toute l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine. Cependant, les agences multilatérales et bilatérales spécialisées dans les investissements sont de plus en plus présentes dans les programmes d'amélioration de l'environnement et de

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

² Les quartiers informels à faible revenu ne peuvent pas tous être classés parmi les taudis, mais dans l'objectif du Millénaire pour le développement n° 7, cible 4, la communauté internationale s'engage "à améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis" et fournit un cadre pour placer les initiatives en matière de création d'emplois en milieu urbain dans le contexte de l'amélioration des taudis.

³ J. Tournee et van Esch, W. *Community contracts in urban infrastructure works: Practical lessons from experience* (Genève, BIT, 2001).

création d'emplois en milieu urbain.⁴ L'objectif du présent module est d'aider les participants à axer résolument ces programmes prévus ou en cours sur l'emploi. Le module contient aussi une analyse de la manière d'incorporer certaines des caractéristiques essentielles de la conception des PPE urbains dans l'élaboration d'un régime de garantie de l'emploi (RGE), qui inclut des zones urbaines ou vise exclusivement ces zones.

Le présent module peut être appliqué à différentes formes de programmes publics de création d'emplois en milieu urbain, comme la réalisation d'infrastructures publiques gérées par les communautés, ainsi qu'à l'extension et au développement de nouvelles formes de service public, et à l'examen et l'amélioration des volets des programmes en cours qui concernent l'emploi.

Justifications du choix politique en faveur de la création d'emplois en milieu urbain

Alors que la politique de développement au niveau international a dans le passé été en grande partie axée sur les zones rurales, on reconnaît de plus en plus que les politiques visant à inverser la migration des zones rurales vers les zones urbaines ont été un échec et que le chômage apparent et le sous-emploi dans l'économie informelle sont de plus en plus des problèmes qu'il est urgent de traiter par des politiques urbaines. Plus particulièrement, les responsables politiques se lancent souvent dans des programmes d'emploi en milieu urbain en raison des préoccupations liées aux **répercussions du chômage des jeunes sur la sécurité**; les jeunes ont souvent un niveau d'éducation relativement bon, et ils ont peu de moyens de subsistance. **Les zones urbaines de nombreux pays en développement peuvent être dépourvues des systèmes de protection sociale classiques** et des moyens de subsistance qui sont présents dans les zones rurales, comme l'agriculture de subsistance, l'accès à la terre et au logement, et des mécanismes de soutien familial plus solides. C'est pourquoi les responsables politiques pourraient estimer qu'il est particulièrement urgent d'établir des programmes publics d'emploi dans les zones urbaines où le chômage est considéré comme une menace pour la sécurité, et où les déficits d'infrastructures de base, les besoins en matière d'assainissement et la dégradation de l'environnement exigent des mesures d'urgence. La croissance des taudis et des quartiers informels non aménagés a été particulièrement inquiétante et les taux de chômage élevés couplés à ces déficits d'infrastructures justifient pleinement de mettre en place des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre en milieu urbain.

⁴ J. Baker et Rechartd, I. *A review of urban development issues in poverty reduction strategies* (Washington, D.C., Urban Sector Board, Banque mondiale, 2007); Cohen, M. et Hershey, P. *IADB urban upgrading and employment generation: A conceptual approach and methodology for selecting and conducting case studies* (New York, NY, New School University, 2008).

Difficultés stratégiques de la mise en œuvre d'un PPE dans les zones urbaines


Les responsables politiques devraient être conscients des difficultés spéciales que comporte la mise en place de programmes d'infrastructures urbaines. On évoquera plus tard les difficultés spéciales qui vont de pair avec l'établissement de régimes de garantie de l'emploi dans les zones urbaines, mais il faut que les responsables soient conscients du risque d'intensifier la migration des zones rurales vers les zones urbaines.⁵ En raison de ce risque réel ou perçu, il peut être difficile d'obtenir le soutien politique nécessaire pour les PPE dans les zones urbaines.

Une autre difficulté au niveau politique concerne le fait de travailler avec les municipalités et les pouvoirs publics locaux. La création d'emplois ne relève habituellement pas du mandat des pouvoirs publics locaux et ils auront besoin de soutien pour déterminer la manière d'optimiser les objectifs et possibilités en matière d'emploi, soit au-delà de leurs cadres existants, soit dans le contexte de leurs activités habituelles, qui comprennent la fourniture de services urbains de base (réalisation d'infrastructures, eaux usées,



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

⁵ Cela dit, les préoccupations au sujet de la possibilité de vider les zones rurales de leurs populations si on comble les déficits d'infrastructures tout en créant des possibilités d'emploi en milieu urbain sont généralement exagérées. D'abord, l'accroissement de la population urbaine dans les villes des pays en développement est actuellement largement dû à l'augmentation naturelle de la population plutôt qu'à la migration urbaine. Comme les populations rurales ont déjà en grande partie migré vers les zones urbaines, il serait peu judicieux de ne pas investir dans ces zones dans le but de contenir cette migration.



transport, ramassage des ordures, nettoyage des rues) et de services sociaux, ainsi que le paiement des prestations de sécurité sociale aux pauvres. Concevoir un programme d'emploi en milieu urbain efficace suppose de s'appuyer sur les capacités existantes des pouvoirs publics locaux et de tirer parti de leurs avantages comparatifs et non pas de ponctionner exagérément leurs ressources et compétences techniques déjà limitées. Les liens entre la création d'emplois, d'une part, et le développement d'infrastructures, d'autre part, sont souvent méconnus. Généralement, la création d'emplois en tant qu'activité autonome axée sur la formation, le développement économique local et le développement de l'entreprise, et l'offre directe d'emplois par les pouvoirs publics, que ce soit au niveau local, régional ou national, continuent d'être considérées avec scepticisme par les dirigeants. Cependant, la conception d'un PPE urbain devrait commencer par l'exploitation des liens potentiels avec les activités et ressources existantes. Cela signifie qu'il est possible de faire des efforts pour entreprendre des investissements planifiés d'une manière qui soit à plus haute intensité de main-d'œuvre et d'économiser des prestations de protection sociale passives pour les remplacer par des mécanismes actifs de création d'emplois.

Par ailleurs, les communautés urbaines peuvent ne pas être aussi soudées que les communautés rurales pour diverses raisons, comme la diversité ethnique ou régionale des habitants, le renouvellement fréquent des résidents, les variations dans la situation économique des membres de la communauté, et, dans certains cas, un mélange de locataires et de propriétaires de résidences et de petites entreprises. Cette situation ne peut pas être modifiée, mais il faut en tenir compte lorsqu'on travaille dans les zones urbaines. C'est pourquoi, pour les programmes d'infrastructures communautaires, il peut être difficile de mettre en place des organisations de développement local représentatives, cohésives et viables, surtout quand il y a beaucoup de délinquance et d'insécurité, et que les droits d'occupation des lieux ne sont pas garantis. Par ailleurs, les avantages procurés par les programmes peuvent être facilement accaparés par les élites ou les structures de pouvoir locales, et il peut être délicat de mettre en place des associations locales (AL) démocratiques et transparentes. Néanmoins, la présence d'AL qui fonctionnent bien est une condition préalable aux projets d'infrastructures communautaires dans lesquels les bénéficiaires sont censés contribuer en nature ou en espèces au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures créées, ou participer sous une forme ou une autre à la sélection des projets, voire se les approprier. Le régime foncier peut poser des problèmes particuliers pour les quartiers informels à bas revenus où vivent la plupart des pauvres en milieu urbain, et où il est fréquent qu'ils n'exercent aucun droit légal. Les quartiers informels peuvent être souvent des lieux dangereux où sévissent la délinquance et la violence urbaine, ce qui peut rendre difficile la mise en place de mesures correctives.

Si les travaux d'infrastructures dans les zones rurales sont souvent délibérément sélectionnés en vue de stimuler la productivité agricole (voies

d'accès, lutte contre l'érosion, irrigation, etc.), un tel impact direct sur la productivité est plus difficile à obtenir dans les zones urbaines. Cependant, il existe d'abondants éléments d'information qui montrent que l'amélioration des infrastructures (routes, drainage, eaux usées, protection contre les inondations, etc.) a un impact positif direct sur la santé de la population et sur les résultats et les perspectives des petites entreprises qui exercent leurs activités dans les zones mises en valeur. Outre le recours à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre durant la construction, l'impact sur l'emploi peut être encore renforcé en concevant avec soin les dispositifs de modernisation en vue de garantir et d'améliorer l'accès aux possibilités de travail.

- Les nouveaux logements prévus devraient être conçus de façon à permettre d'y accomplir des activités professionnelles de petite envergure, en reconnaissance du fait que pour beaucoup d'individus, le domicile est aussi le lieu de travail, et plus encore pour les femmes que pour les hommes.
- Garantir le droit au maintien dans les lieux, et établir des lois et règlements en matière de zonage et d'environnement qui encouragent l'accès aux activités économiques et aux possibilités d'emploi et leur développement.
- Prévoir un approvisionnement adéquat en eau et en électricité, deux facteurs importants pour les activités économiques.
- Faciliter l'accès et les déplacements entre le domicile et le lieu de travail.
- Éviter les dispositifs de transfert des populations qui conduisent à déplacer les bénéficiaires loin de leur lieu de travail.

Les améliorations de base des conditions de vie et de travail par la réalisation d'infrastructures peuvent se traduire par des possibilités d'emplois additionnelles dans les services sociaux, environnementaux et les services urbains de base. Se pose alors un problème conséquent au niveau politique: comment intégrer ces nouvelles possibilités d'emploi dans un PPE, souvent temporaire et prévoyant des conditions de rémunération inférieures à celles en vigueur dans la fonction publique, sans entraîner une informalisation généralisée de l'emploi dans le secteur social et les autres secteurs visés?⁶ Les syndicats et les organisations d'employeurs sont plus forts en milieu urbain et ils représentent généralement les travailleurs dans ces secteurs (travailleurs des secteurs de la santé, de l'éducation, du secteur social, de l'environnement et travailleurs municipaux). Il est donc important de les faire participer à la conception de solutions acceptables pour créer de nouvelles possibilités d'emploi pour les chômeurs sans porter atteinte aux droits acquis des travailleurs de l'économie formelle.

Voir l'étude de cas, annexe 1, encadré 1.

⁶ M. Samson. *Waste management public works programmes – creating the conditions of the 'second economy'* (2006), manuscrit non publié.

Difficultés techniques et possibilités de mise en œuvre d'un PPE dans les zones urbaines

S'agissant des travaux d'infrastructures entrepris dans les quartiers urbains informels, un problème technique majeur se pose: celui de la modernisation de zones pour lesquelles les résidents n'ont, au mieux, que des droits d'occupation informels. Les taudis et les quartiers à faible revenu, où les résidents sont toujours menacés de démolition et de relogement, ne peuvent pas être améliorés de façon durable, en particulier avec la participation active de ces derniers. Comme la modernisation des infrastructures intervient habituellement à l'initiative des pouvoirs publics locaux, étatiques ou régionaux, on peut supposer que les questions relatives au régime foncier ont été prises en compte et résolues bien avant la décision d'exécuter les travaux de modernisation. Cependant, dans bien des cas, la complexité du régime foncier informel et traditionnel par rapport au régime formel et légal peut faire obstacle à la création rapide d'emplois par les travaux d'infrastructures.

Une autre difficulté technique a trait à l'élaboration de plans techniques adéquats pour desservir des quartiers qui sont déjà totalement surpeuplés. Il convient ici d'étudier diverses solutions en termes d'infrastructures qui, même si elles sont incontestablement inférieures aux normes, entraînent des améliorations graduelles mais importantes des conditions existantes. Il est essentiel que la communauté participe largement à ce processus et se l'approprie car il faut faire des choix difficiles quant à la manière d'optimiser la conception technique quand on est confronté à des ressources limitées et à d'énormes besoins.

Parallèlement, un certain nombre de facteurs facilitent la mise en œuvre d'un programme public d'emploi axé sur les infrastructures en milieu urbain par rapport au même programme en milieu rural. La plus forte densité

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



démographique signifie que les coûts pour desservir un bénéficiaire pris individuellement sont généralement plus faibles que dans les zones rurales où la densité démographique est plus basse. Par ailleurs, tandis que des matériels lourds peuvent être plus volontiers utilisés dans les zones rurales, où la main-d'œuvre est moins abondante et où il faut transporter les matériaux de construction sur de longues distances, les méthodes de construction à haute intensité de main-d'œuvre peuvent être la seule option viable dans les quartiers informels fortement peuplés, à moins de procéder à des travaux de démolition de grande envergure. En effet, dans la plupart des quartiers informels, les rues et les trottoirs sont étroits et inaccessibles au matériel lourd.

Les investissements d'infrastructures urbaines ont l'avantage d'être souvent un point d'entrée pour un plus large éventail d'interventions dans les services sociaux, environnementaux et services de base, qui offrent toutes des possibilités additionnelles et complémentaires de création d'emplois. Ces complémentarités sont plus habituelles en milieu urbain et prennent de nombreuses formes.

- La plupart des taudis urbains se caractérisent par des problèmes techniques étroitement liés, qui ne peuvent être résolus que d'une manière globale. Par exemple, l'accessibilité (routes et chemins) devrait aller de pair avec le drainage et l'assainissement de la zone considérée pour être efficace. En outre, le drainage doit aller de pair avec des systèmes de collecte et de recyclage des ordures et des déchets solides.
- Les taudis urbains sont presque toujours situés sur des terrains marginaux, soit des terres basses, inondables, soit des versants soumis à l'érosion. En tout état de cause, l'opinion couramment admise voulant qu'il y ait un arbitrage à faire entre l'emploi, le développement économique et la protection de l'environnement est largement mise à mal par les interventions en pareilles situations, où la création d'emplois, la protection de l'environnement et l'aménagement des quartiers sont indissociables.
- Dans l'ensemble, il existe de fortes possibilités de relier le développement du secteur privé et celui du secteur public, d'encourager le développement des petites et moyennes entreprises (PME) en concevant les logements et l'espace urbain et en délimitant des zones de façon non seulement à améliorer les conditions de vie, mais aussi les conditions de travail. Comme le domicile est le lieu de travail dans la plupart des quartiers informels, les dispositifs de modernisation peuvent aussi être conçus pour améliorer la création d'emplois et la qualité de l'emploi dans l'économie informelle.⁷

Voir l'étude de cas, annexe 1, encadré 2.

⁷ Pour deux études de cas en Tanzanie et aux Philippines sur les liens entre la modernisation des quartiers informels et le développement des PME exerçant leurs activités dans l'économie informelle, voir: G. Muteta, Ngoi, Gideon K. et Sheuya, S. *Linkages between infrastructure development and improved productivity and working conditions in informal sector enterprises* (Antwerp, Synergie Consultants, 1998); S. Yu. *Infrastructure development and the informal sector in the Philippines* (Genève, BIT, 2002).

Concevoir un PPE pour les zones urbaines

On trouvera dans la présente section un aperçu général de certaines des questions clés qu'il faut prendre en compte quand on conçoit un PPE urbain.

Types de travaux

Il existe quatre grandes catégories de travaux à prendre en considération, à savoir les infrastructures, l'amélioration de l'environnement, les services urbains de base et les services sociaux de base. Ces catégories ne sont qu'indicatives et il y a d'importants chevauchements entre elles.

Infrastructures

Si l'objectif général est de maximiser les possibilités d'emploi, alors il convient d'opter pour les catégories d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre. On peut envisager plusieurs applications de la réalisation d'infrastructures dans un PPE, par exemple:

- des programmes d'investissement en milieu urbain peuvent être mis en place avec une forte intensité de main-d'œuvre de façon à accroître l'impact sur l'emploi des ressources consacrées à l'investissement déjà planifiées et budgétées;
- des ressources budgétaires additionnelles pour le PPE peuvent être allouées à la réalisation d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre en appliquant des critères fixés pour la teneur en main-d'œuvre;⁸
- la création d'emplois peut être intégrée à des programmes de modernisation des quartiers informels à base communautaire;
- la création d'emplois publics dans les infrastructures peut être une façon d'aborder la protection sociale.

Normalement, la main-d'œuvre pour ces types de travaux d'infrastructures proviendra de l'un des réservoirs de main-d'œuvre possibles, en suivant des modalités d'embauche particulières.

- Le personnel régulier des municipalités, ou des départements techniques nationaux ou régionaux dans les domaines des routes, du drainage, de l'assainissement ou de la protection de l'environnement.
- Le personnel des entreprises du secteur privé, auxquelles les municipalités attribuent des marchés.

⁸ Ces critères pour la teneur en main-d'œuvre sont susceptibles d'amples variations. Dans le Programme de travaux communautaires de l'Afrique du Sud, l'intensité de main-d'œuvre requise avait été fixée à 65 pour cent (voir le module de formation concernant les services sociaux).

- Des travailleurs recrutés ou mobilisés par les associations locales là où les projets de modernisation sont mis en œuvre (ces travailleurs locaux peuvent être embauchés comme travailleurs réguliers ou bien leur participation peut donner lieu à diverses combinaisons de rémunération et de participation à la communauté, y compris des contrats conclus avec la communauté).
- La main-d'œuvre recrutée dans le cadre d'un PPE ou d'un RGE spécial et affectée au travail sur des projets spéciaux au titre d'un programme d'investissement municipal.
- La main-d'œuvre embauchée par des entreprises privées en application de clauses du marché qui peuvent prévoir des quotas pour les jeunes, les femmes, le recrutement dans la communauté locale, etc.
- La main-d'œuvre recrutée dans le cadre d'un PPE ou d'un RGE spécial sera en principe issue des groupes de la population à faible revenu et vulnérables, par l'auto-ciblage ou le ciblage direct en fonction des critères d'admissibilité. Ces participants seront normalement faiblement qualifiés et l'accent sera davantage mis sur la fourniture d'un emploi et l'octroi de transferts de revenu que sur les infrastructures. Cela ne veut pas dire que ces emplois n'ont pas de valeur pour la société parce que les besoins de services sont énormes dans les zones urbaines des pays en développement.


Il est réellement paradoxal qu'il y ait autant de sous-emploi et de talents gâchés quand il y a des besoins aussi importants représentant des centaines de millions de journées de travail et tellement de personnes disponibles pour faire le travail.⁹

En tout état de cause, l'accent devrait être mis sur la création d'emplois et le maximum devrait donc être fait pour accroître la teneur en main-d'œuvre des travaux d'infrastructures. Cela veut dire, dans un premier temps, évaluer l'impact sur l'emploi de ces travaux (c'est-à-dire estimer le nombre d'emplois à créer avec les ressources prévues ou allouées pour l'investissement), et, dans un deuxième temps, étudier toutes les possibilités d'accroître la teneur en main-d'œuvre sans augmenter les coûts des infrastructures ni compromettre leur qualité technique.

Services environnementaux

La plupart des programmes de modernisation en milieu urbain ont aussi des effets positifs sur l'environnement urbain. Les pauvres qui n'ont pas de sécurité en ce qui concerne leurs droits au maintien dans les lieux construisent souvent des maisons et des cabanes sur des terrains marginaux, comme les zones basses inondables, les versants dénués de

⁹ BIT. *Cities at work: Employment promotion to fight urban poverty* (Genève, 2004).



végétation et menacés par l'érosion, les fronts de mer pollués, les zones dangereuses proches des voies ferrées, etc. Par conséquent, le drainage, le reboisement, la lutte contre l'érosion, l'assainissement et les autres travaux d'infrastructures peuvent être conçus pour présenter des avantages multiples au plan de la création d'emplois, de l'amélioration des conditions de vie et de travail et de l'assainissement de l'environnement.

Par ailleurs, beaucoup de travaux d'infrastructures nécessitent des services environnementaux complémentaires pour être durables. Les canaux de drainage sont souvent bouchés par des ordures et il se peut même que la population locale les utilise comme décharges pour leurs ordures et déchets solides. Les travaux d'infrastructures devraient donc aller de pair avec des services environnementaux complémentaires dans des domaines comme le ramassage des ordures, le recyclage des déchets, le nettoyage des parcs et des lieux publics, et l'évacuation des eaux usées. Ces services peuvent être fournis de diverses manières, par exemple en faisant appel au personnel municipal, par des programmes "spéciaux" de garantie de l'emploi, par diverses formes de marchés publics locaux, ou par le développement des petites et micro entreprises.

Services urbains de base

Divers services urbains de base peuvent offrir de nouvelles possibilités d'emploi dans le cadre d'un PPE, par exemple le nettoyage des rues, l'entretien des parcs, s'occuper des bibliothèques, etc. Mais comme on l'a indiqué plus haut, la création de ces nouvelles possibilités d'emploi ne devrait pas se traduire par une diminution de la qualité et des qualifications des emplois. Diverses modalités peuvent être étudiées pour introduire ces nouveaux emplois dans les administrations municipales.

- Mise à la disposition de l'administration municipale de fonds provenant du PPE pour embaucher des travailleurs supplémentaires afin de renforcer des fonctions municipales essentielles (en non pas remplacer des travailleurs municipaux embauchés dans le cadre de conventions collectives par des travailleurs spéciaux du PPE). De telles "mesures d'incitation salariales" permettront d'éviter de créer un ensemble parallèle de services municipaux financés au titre du PPE, ce qui, à long terme, pourrait affaiblir les capacités des municipalités au lieu de les renforcer. Ces incitations pourraient être utilisées pour embaucher des travailleurs temporaires, pour sous-traiter certains services au secteur privé et passer des marchés de sous-traitance avec les associations locales. Le point essentiel est de faire en sorte que l'administration municipale continue de s'approprier l'ensemble du processus en fournissant ces mesures d'incitation à l'emploi par l'intermédiaire des budgets municipaux plutôt que par des structures parallèles.
- Dans les cas où le PPE est géré par une unité de gestion des projets (UGP) centralisée, les travailleurs du PPE peuvent être affectés à divers services

municipaux. Tandis que l'embauche, le paiement des salaires et la formation pourraient être gérés par l'UGP, il est important que la supervision technique relève de la responsabilité des départements techniques de l'administration municipale afin de ne pas les court-circuiter.

- Les programmes publics d'emploi pourraient appuyer la formation et l'intégration des chômeurs dans des petites entreprises, des coopératives ou des associations locales, qui pourraient ensuite soumissionner pour des marchés de fourniture de services urbains de base (nettoyage des rues, entretien des parcs, ramassage des ordures, recyclage des déchets, etc.).




Services sociaux

La majorité des services sociaux interviennent dans un contexte urbain et peuvent offrir de nombreuses possibilités de création d'emplois dans le cadre des PPE urbains. Les infrastructures sociales (écoles, centres de soins de santé, terrains de sport, etc.) pourraient être incorporées au cadre d'un PPE, mais le programme devrait travailler en collaboration avec les départements techniques compétents de façon que ces installations soient dotées en personnel et entretenues. Il existe des possibilités de créer de nouveaux emplois dans divers domaines sociaux comme la santé, l'éducation, le travail social et dans l'économie des soins à la personne. D'une part, les services sociaux peuvent contribuer à créer ce qu'Antonopoulos et Fontana (2006) appellent des "postes vacants cachés"¹⁰, c'est-à-dire transformer le travail accompli bénévolement par les femmes en emplois publics reconnus et rémunérés. D'autre part, il faut veiller à ce que les attributions normales des départements sociaux de l'administration (santé, éducation, services sociaux, etc.) ne soient pas captées par la main-d'œuvre du PPE rémunérée selon des dispositions spéciales ou temporaires, ce qui entraînerait une précarisation générale de l'emploi dans l'économie sociale.

Dans les pays en développement, les déficits de fourniture de services publics sont généralement compensés par une augmentation du travail non rémunéré exécuté principalement par les femmes et les enfants ainsi que par l'intermédiaire des réseaux familiaux, surtout dans le cas des foyers pauvres. Ces déficits et l'augmentation des contraintes de temps qui en résultent pour les femmes sont encore aggravés en période de crise quand les services subissent des réductions. Partant, si l'on se concentre sur la fourniture de services publics et de services sociaux, cela peut avoir une incidence positive sur le bien-être des femmes en particulier.

¹⁰ Antonopolous, R. et Fontana, M. *Hidden vacancies? From unpaid work to gender-aware public job creation: Toward a path of gender equality and pro-poor development. Document établi pour la Conférence de l'Institut Levy sur la garantie de l'emploi: théorie et politique, 13-14 octobre 2006* (New York, NY, Levy Economics Institute, 2006).



Les services sociaux et communautaires de divers types forment des éléments importants des programmes PETP en Afrique du Sud et *Jefes y Jefas* en Argentine. Le volet développement social de la première phase du PETP était axé sur les soins de proximité à domicile et le développement de la petite enfance. Dans sa deuxième phase, qui a commencé en avril 2009, le PETP est censé développer davantage ces deux types de services, passer à d'autres activités telles que la nutrition en milieu scolaire, les conseils et le dépistage volontaire, les soins en milieu scolaire, etc. ainsi qu'employer et aider les femmes à faible revenu pour des tâches actuellement exécutées bénévolement.¹¹

Les services publics peuvent être très importants pour les femmes, mais il ne faut pas considérer l'élargissement du champ d'activité d'un PPE comme une mesure venant se substituer à la fourniture de ces services. Il faut veiller à ne pas abaisser les normes dans les services de santé, d'éducation et autres services sociaux en les fournissant par l'intermédiaire de la main-d'œuvre d'un PPE mal préparée ou formée. Une des façons de faire en sorte que le programme n'alimente pas la *précarisation* et l'*informalité* sur le marché du travail serait d'affecter des ressources salariales du PPE aux départements techniques qui sont chargés de fournir ces mêmes services par l'intermédiaire du personnel régulier (enseignants formés et syndiqués, travailleurs spécialisés dans les soins de santé, etc.), de fixer des limites et des lignes directrices claires pour les travailleurs du PPE et le personnel régulier et d'identifier la manière dont certaines parties du travail accompli par le PPE pourraient être "régularisées" lorsque les conditions économiques s'amélioreraient.¹²

Un module spécialement consacré aux services sociaux examine cette question plus en profondeur.

Dispositions institutionnelles

Dans les pays en développement, l'une des plus grandes difficultés consiste à faire en sorte que les administrations municipales, qui ont habituellement de faibles capacités institutionnelles et techniques, puissent gérer et mettre en œuvre des programmes d'infrastructures de qualité. En règle générale, elles attribuent des marchés à des entrepreneurs du secteur privé et il importe que ceux-ci soient conçus de manière à optimiser la création d'emplois. Pour changer les modalités de fonctionnement bien éprouvées des administrations municipales et des entrepreneurs du secteur privé afin d'introduire des critères relatifs à la création d'emplois dans leurs procédures d'appel d'offres, de soumissionnement et de suivi, il faut une formation et fournir des efforts supplémentaires.

¹¹ Ce texte est tiré de S. Miller et coll. *Employment Guarantee Programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries*. New York, NY, PNUD, Document de réflexion n° 3 sur la réduction de la pauvreté, 2010).

¹² Ibid.

En principe, les administrations municipales devraient accueillir favorablement les initiatives visant à créer des emplois puisqu'elles sont souvent les premières à ressentir les effets de la délinquance, de l'insécurité, des comportements asociaux, de la diminution de l'assiette de l'impôt et de l'augmentation des prestations de sécurité sociale, phénomènes qui résultent tous directement du chômage et du sous-emploi. En outre, les municipalités (qui reçoivent aussi et, parfois, gèrent des fonds distribués par les pouvoirs publics nationaux et régionaux) devraient être facilement convaincues que les initiatives visant à promouvoir la création d'emplois valent la peine qu'on accomplisse le travail supplémentaire qu'elles nécessitent puisque les emplois occasionneront des recettes fiscales additionnelles à rapprocher des dépenses additionnelles liées à l'insécurité, à la réinsertion sociale et à l'assurance-chômage. Bien entendu, il faudra procéder à des ajustements sociaux pour créer des incitations à l'intention des unités administratives chargées de la création d'emplois. Ces incitations pourraient prendre la forme de crédits budgétaires ou d'avantages au plan du développement de la carrière des responsables de l'élaboration des politiques.

Néanmoins, la pratique passée dans le cadre des PPE a été de faire en sorte que la mise en œuvre se déroule en dehors de la structure institutionnelle des municipalités ou des départements techniques de l'administration. Par exemple, le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (Programme pour les hommes et les femmes chefs de famille au chômage) mis en œuvre à la suite de la crise financière en Argentine a fait appel à une main-d'œuvre spéciale, recrutée exclusivement parmi les ménages au chômage et rémunérée sur un budget alloué au Ministère du travail. Durant sa première phase, le Programme élargi de travaux publics en Afrique du Sud a recruté de la main-d'œuvre qui était rémunérée à un taux inférieur au salaire minimum normal, ce qui a entraîné, comme on l'a allégué, une informalisation de l'emploi dans certains secteurs comme la restauration de l'environnement municipal. C'est pourquoi, dans sa deuxième phase, le PETP a adopté une "mesure d'incitation salariale" afin de renforcer l'appropriation des activités par les départements techniques compétents.¹³



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

¹³ S. Miller et al. *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries* (New York, NY, PNUD, Document de réflexion n° 3 sur la réduction de la pauvreté, 2010).

Participation de la communauté

La participation de la communauté peut prendre de nombreuses formes dans les zones urbaines. Dans beaucoup de programmes de rénovation des taudis, il est important que la communauté soit étroitement impliquée dans la conception du programme. Les décisions en matière d'ingénierie et d'achats peuvent échapper à leurs compétences techniques, mais il importe que les plans soient expliqués aux membres de la communauté et qu'ils débattent et s'approprient les choix difficiles (choisir entre les niveaux de confort et de qualité des logements, du système d'évacuation des eaux usées et de drainage, d'une part, et les coûts et besoins en matière de démolition, d'autre part). Les communautés devraient aussi être étroitement impliquées dans le processus de sélection des projets. Sinon, les bénéficiaires pourront avoir le sentiment que les infrastructures et les améliorations sont inadéquates et ne sont pas à la hauteur de ce qu'ils attendaient.

© OIT/Marcel Crozet



La passation de marchés avec la communauté peut prendre diverses formes: fournir un salaire ou une rémunération forfaitaire aux travailleurs de la communauté par l'intermédiaire des AL représentatives, confier à ces AL l'entière responsabilité des achats, de l'embauche des travailleurs et de la passation de marchés avec des entreprises publiques. Établir des AL viables peut être une tâche particulièrement délicate, surtout quand les élections locales ne sont pas chose courante et que la diversité ethnique et l'inégalité sont fortes dans les communautés.

Voir les études de cas sur toutes ces questions clés concernant la conception à l'annexe 1, encadrés 3 à 5.

Conclusion: Faisabilité de la mise en œuvre d'un régime de garantie de l'emploi en milieu urbain

Tandis que la plus grosse partie du présent module a été consacrée aux PPE et aux RGE, la présente section a pour objet de stimuler la discussion concernant certaines des différences essentielles entre ces deux types de programmes, l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre des PPE en milieu rural et en milieu urbain qui est susceptible d'être utile pour mettre en œuvre un régime de garantie de l'emploi en milieu rural, et la

question de savoir s'il est envisageable de mettre en place un RGE à part entière en milieu urbain. Dans ce contexte, certains des problèmes évoqués et enseignements clés retirés de ce module sur les PPE en milieu urbain sont récapitulés. Il ne faut pas perdre de vue que le seul véritable dispositif de garantie de l'emploi actuellement opérationnel est le Programme national de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi en Inde, qui est exclusivement rural, bien que la possibilité d'étendre ce programme aux zones urbaines, dans un État sélectionné ou au niveau national, soit actuellement à l'examen.¹⁴ De plus, il serait possible d'envisager qu'un RGE urbain couvre uniquement les zones urbaines, ou constitue un programme national, ce qui ne limiterait pas son champ aux zones rurales ou urbaines.

Les trois différences essentielles entre un RGE et les autres formes de PPE sont les suivantes:

1. un RGE a une couverture universelle et non pas ciblée (bien qu'il puisse donner lieu à un auto-ciblage par la fixation d'un taux de rémunération et d'un régime salarial bas mais de base);
2. un RGE contribue à la création d'un salaire minimum réel ou salaire plancher dans l'économie, surtout dans les pays en développement;
3. un RGE contribue plus nettement à éliminer le sous-emploi et les conditions de travail qui donnent lieu à l'exploitation des travailleurs dans l'économie informelle.

L'expérience acquise dans la mise en œuvre d'un PPE est utile pour créer la capacité de lancer un régime permanent de garantie de l'emploi. Sinon, le soutien politique – et la crise qui l'a suscité – disparaissent rapidement.

Un RGE offre un emploi à quiconque est désireux et capable de travailler pour un salaire fixe déterminé par le programme. D'autres notes d'orientation étudient plus en détail tant la théorie que les questions pratiques (la charge financière, le ciblage, la fixation des salaires et la structure institutionnelle)¹⁵ qui se posent quand on offre des emplois garantis. La présente section finale soulève quelques questions spécifiques liées au lancement d'un PPE en milieu urbain susceptible d'évoluer en fin de compte vers un régime de garantie de l'emploi.

- L'expérience acquise dans la mise en œuvre d'un PPE en milieu rural peut être transposée dans la conception d'un PPE en milieu urbain. Certains éléments de la conception comme la fixation des salaires, la

¹⁴ Voir l'encadré 6 à l'annexe 1 pour de plus amples renseignements.

¹⁵ Pour de plus amples renseignements sur les programmes de garantie de l'emploi et la théorie de l'"employeur de dernier recours", voir L. Randall Wray. *The employer of last resort programme: Could it work for developing countries?* (Genève, BIT, Documents sur l'économie et le marché du travail, 2007), et S. Miller et coll. *Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries* (New York, NY, PNUD, Document de réflexion n° 3 sur la réduction de la pauvreté, 2010).

participation de la communauté, les activités, la structure institutionnelle devront être adaptés à un environnement urbain, mais, en général, les expériences rurales concernant les PPE sont très utiles pour lancer un PPE urbain.

- En général, la main-d'œuvre dans les zones urbaines est plus instruite que dans les zones rurales. Par conséquent, le PPE devrait être conçu en mettant davantage l'accent sur les services urbains et sociaux qui font appel à une main-d'œuvre plus éduquée.
- Le chômage apparent et l'informalité sont souvent plus élevés en milieu urbain qu'en milieu rural dans les pays en développement. Un PPE de grande envergure, ou un RGE réellement universel, présente l'avantage d'éliminer efficacement les revenus et les conditions de travail inférieurs à la norme qui caractérisent l'économie informelle.
- Dans les zones rurales de nombreux pays en développement, il y a généralement une grande différence entre le salaire normal couramment appliqué dans les petites exploitations agricoles ou dans l'agriculture de subsistance et le salaire minimum officiellement appliqué au niveau national ou régional, surtout si celui-ci est fondé sur les conditions de travail qui prévalent dans l'économie formelle urbaine. Les efforts pour faire appliquer un salaire minimum dans les zones rurales au moyen d'un régime de garantie de l'emploi pourraient compromettre les activités agricoles et provoquer des conflits avec les exploitants locaux en raison de pénuries de main-d'œuvre.¹⁶ Cependant, on peut s'attendre à ce que l'écart entre le salaire minimum officiel et le salaire normal dans l'économie informelle urbaine soit moins net. Ce ne sera pas toujours le cas, mais l'écart salarial inférieur dans les zones urbaines peut contribuer à ce qu'un PPE ou un RGE urbain fausse moins le marché du travail et soit économiquement plus accessible.
- En dépit des arguments qui militent en faveur du contraire, un PPE – et encore plus un RGE – représente une forme de soutien ou de subvention accordé par le secteur public au secteur privé, en: i) créant des actifs qui peuvent être détournés pour accroître la productivité et les revenus dans le secteur privé; et ii) maintenant l'employabilité de la main-d'œuvre (par la formation, l'expérience professionnelle, la stimulation de l'estime de soi, etc.) ce qui rend les travailleurs plus productifs pour le secteur privé une fois que celui-ci est en mesure de les embaucher.

¹⁶ S. Mehrotra, *NREG two years on: Where do we go from here? Economic & Political Weekly*, août 2008, http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/2_38.pdf (consulté le 9 avril 2011) fait valoir que la NREG devrait inclure une disposition selon laquelle la création d'actifs commence par les petits exploitants marginaux mais s'étend pour couvrir les terres des exploitants mieux lotis. Elle pourrait contribuer à réduire la résistance des agriculteurs à la NREG au motif qu'elle relève les taux de rémunération dans l'agriculture, et donc leurs coûts. Cependant, ce point a été débattu compte tenu de l'expérience du MGE dans le Maharashtra (Inde), où certains éléments indiquaient que des agriculteurs mieux lotis avaient pu détourner de la main-d'œuvre et des actifs au profit de leurs exploitations.



© Chris Dominges

- L'activité économique et le chômage/sous-emploi dans les zones urbaines subissent moins l'influence des fluctuations saisonnières, ce qui facilite la planification des activités au titre d'un PPE ou d'un RGE.
- Alors que la pauvreté dans les zones rurales est souvent un phénomène structurel ou saisonnier, elle peut être plus mouvante en milieu urbain où les familles entrent dans la catégorie des pauvres et en sortent fréquemment et d'une manière imprévisible. Cela nécessite d'avoir un programme de création d'emplois flexible, dans lequel l'entrée et la sortie sont facilitées. Les programmes publics d'emploi, et encore plus les RGE, satisfont à ce critère. Cependant, les mécanismes de transferts en espèces ont souvent des critères de ressources et d'admissibilité stricts et sont souvent moins flexibles quand il s'agit de réagir à la demande (bien que l'expérience ait montré que ces deux aspects peuvent coexister et être complémentaires).
- La charge financière est l'une des premières préoccupations des politiciens et du grand public, mais les coûts globaux d'un PPE ou d'un RGE seront réduits par les économies qui peuvent être directement ou indirectement imputées aux mesures de création d'emplois. Ces coûts sont généralement plus élevés en milieu urbain (des coûts comme la baisse des recettes fiscales, l'augmentation des prestations de protection sociale, les coûts liés à l'augmentation de la délinquance et au manque d'accessibilité des services sociaux de base, comme l'éducation et la santé) et, par conséquent, un PPE urbain donne lieu à des économies plus importantes et est particulièrement attrayant.

Les mesures qui peuvent constituer une base permettant à un régime de garantie de l'emploi de produire de bons résultats à l'avenir sont, entre autres, les suivantes:

- établir une banque de données, y compris sur les demandes des communautés bénéficiaires et les études techniques de projets à haute intensité de main-d'œuvre et d'activités sources de revenu, qui peuvent être rapidement déployés s'il devient politiquement opportun de le faire;
- fixer et faire appliquer progressivement des normes minimales acceptables pour la rémunération et les conditions de travail dans le cadre d'un PPE, de façon que ces normes puissent être universellement appliquées (au lieu de cibler uniquement les plus pauvres parmi les pauvres – une stratégie qui part d'une bonne intention mais qui peut compromettre, sans qu'on l'ait voulu, la solidarité sociale et le soutien politique en faveur d'un programme de garantie de l'emploi) quand le moment est venu;
- appuyer le développement d'AL susceptibles de contribuer à l'appropriation locale d'un programme de garantie de l'emploi urbain par diverses fonctions, par exemple garantir la transparence dans la mise en œuvre, sélectionner les projets et contribuer au bon fonctionnement et à la maintenance.

En conclusion, les PPE peuvent jouer un rôle important pour résoudre les problèmes urbains – chômage élevé, pauvreté, absence de possibilités pour les jeunes, insécurité et déficits d'infrastructures et de services. L'expérience acquise dans la mise en œuvre d'un PPE urbain peut être un jalon important pour concevoir une approche sur le long terme, durable et universelle en faveur d'un programme de garantie de l'emploi (voir l'annexe 1, encadré 6).

Voir les études de cas pour concevoir un PPE en milieu urbain à l'annexe 1, encadrés 4, 5 et 6.

Annexe 1: Études de cas et discussion

Les encadrés ci-après contiennent des études de cas, des questions pour la discussion et d'autres supports didactiques concernant certaines sections du module. Le titre de chaque encadré correspond à la section du module qu'il est censé illustrer, et une question à débattre est présentée pour la préparation des stagiaires et la discussion en classe.



Difficultés stratégiques de la mise en œuvre d'un PPE dans les zones urbaines

Encadré 1: Difficultés stratégiques – sites et services ou revalorisation sur place?

Question pour la discussion: Quels sont les avantages et les inconvénients du fait de changer le lieu de résidence des pauvres en milieu urbain pour les installer dans des sites nouveaux et desservis par rapport au fait de revaloriser leurs logements et leur quartier existants?

L'une des plus grandes difficultés concernant les projets de revalorisation des sites est l'arbitrage très délicat qu'il faut faire entre éviter de démolir les logements existants et réduire les coûts. L'échec de beaucoup de projets de sites et de services de grande envergure financés par la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement dans les années 1970 était souvent lié à la nature artificielle de ces communautés, qui manquaient de cohésion sociale et souvent n'étaient pas conçues en tenant compte de l'existence de possibilités d'emploi et du lieu où celles-ci se trouvaient pour les nouveaux résidents. Même si les sites et les services mis en place étaient censés corriger la surpopulation, ils ont été parfois établis en déplaçant ou tout simplement en expulsant les habitants originels. Une fois en place, ces zones nouvellement aménagées sont rapidement devenues surpeuplées et la population était bien supérieure à la capacité en termes de services urbains de base (approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, accessibilité, etc.) initialement envisagée. À long terme, il peut être moins onéreux d'investir dans la revalorisation des sites que de bâtir de nouveaux quartiers éloignés. En effet de nombreux quartiers nouvellement aménagés ont été au mieux des demi-réussites, et beaucoup ont été des échecs complets – nombreuses sont les familles qui les ont quittés pour revenir dans leurs anciens taudis en ville et/ou les ont vandalisés.

La revalorisation des sites existants était considérée comme une solution de remplacement par rapport à l'approche fondée sur un schéma d'ensemble de sites et de services. Elle acceptait que l'amélioration des quartiers à bas revenus à mettre en œuvre soit plus progressive au fil du temps, et, en même temps, elle respectait la cohésion sociale et géographique de la zone à revaloriser. Cette méthode a certainement ses avantages, mais il serait naïf de penser que les problèmes techniques complexes qui se posent fréquemment dans ces quartiers (inondations, érosion, surpopulation, absence d'installations pour l'évacuation des eaux usées et l'approvisionnement en eau, absence de parcs, d'installations sportives et collectives et de lieux publics, etc.) peuvent être réglés sans démolir les logements existants. Par exemple, les systèmes de drainage dans lesquels les eaux de ruissellement doivent être canalisées autour d'un réseau dense de logements informels seront infiniment plus coûteux qu'un système de drainage qui emprunte une voie libérée par la démolition des structures existantes. Au bout du compte, la conception du projet final devra être le fruit d'un compromis entre les besoins de la communauté, les besoins individuels des habitants, les ressources disponibles auprès du secteur public et du secteur privé, les contributions de la communauté elle-même, et les exigences en matière d'ingénierie.

Difficultés techniques et possibilités de mise en œuvre d'un PPE dans les zones urbaines

Encadré 2: Aspects de la revalorisation des taudis qui concernent l'emploi – Étude de cas de deux villes sud-africaines

Questions pour la discussion: Quelles sont les mesures concrètes qui peuvent être prises pour faire en sorte que les projets de revalorisation urbaine et de développement immobilier placent la création d'emplois parmi leurs priorités? Quels sont les arbitrages possibles entre la création d'emplois, les pressions politiques concernant la fourniture d'infrastructures et la participation de la communauté?

Depuis le milieu des années 1990, le logement a été un sujet de préoccupation majeur pour le gouvernement démocratique de l'Afrique du Sud; il représente la catégorie dominante des dépenses d'infrastructures de l'État au niveau local. Les investissements en infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre sont l'un des principaux éléments de la politique active du pays relative au marché du travail, mais il y a relativement peu d'indications explicites au plan politique qui relie la création d'emplois au logement au niveau national. Au plan local, deux études de cas illustrent la façon dont les préoccupations en matière d'emploi ont été intégrées aux programmes de revalorisation des taudis.

Les deux cas (Cato Manor à eThekweni/Durban et Vosloorus People's Housing Process près de Johannesburg) ont eu des retombées très positives sur l'emploi, principalement parce que **la création d'emplois faisait partie de la conception dès le départ**. Conscients de l'occasion de fournir à la fois des logements et des emplois, les responsables ont adopté des politiques ciblées en matière de marchés publics à Cato Manor. Dans leurs offres, les entreprises devaient indiquer la valeur des éléments locaux, c'est-à-dire la valeur qui reviendrait à la main-d'œuvre recrutée localement et aux entreprises/fournisseurs locaux. Les exigences concernant la main-d'œuvre locale (80 pour cent de la main-d'œuvre totale) comprenaient un volet relatif aux femmes et, après une résistance initiale, les équipes de femmes ont été jugées plus efficaces que les équipes d'hommes pour mener à bien les tâches qui leur avaient été assignées. Au bout d'un certain temps, des groupes d'artisans locaux ont commencé à se présenter comme susceptibles de constituer de nouvelles entreprises et se sont vu offrir la possibilité de s'établir par une sélection fondée sur le tutorat et sur les résultats obtenus (une maison à construire dans le cadre du premier marché, puis deux, puis cinq, et ainsi de suite). Dans le cadre du Vosloorus People's Housing Process, les ouvriers locaux ont travaillé en équipes (composées de travailleurs qualifiés et de travailleurs non qualifiés) sous la supervision d'entreprises locales nouvellement constituées. Les entrepreneurs et les travailleurs ont reçu une formation financée par le Département du travail. Il a été convenu qu'au moins 30 pour cent des travailleurs devaient être des femmes. Lors de la phase I, le paiement de la main-d'œuvre locale (salaires) a représenté environ 30 pour cent des coûts de construction. Lors de la phase II, les dépenses de matériel ont été réorientées en faveur des fournisseurs locaux, ce qui fait monter la teneur en éléments locaux à 60 pour cent des coûts totaux de la construction.

Il y a un certain nombre d'enseignements à retirer de ces deux études de cas.

- Les préoccupations en matière d'emploi devraient être prises en compte et intégrées lors de la phase de planification, et non pas lorsque la construction est sur le point de commencer.

- Les pressions politiques pour que la fourniture des logements soit accélérée a une incidence négative sur la mobilisation de la communauté, sa formation, la création d'emplois potentielle et les liens avec d'autres projets dans la zone.
- Les approches globales de la revalorisation des taudis qui visent à améliorer les bâtiments et les environnements sociaux, économiques et institutionnels, y compris l'appropriation par la communauté, sont plus durables et créent plus d'emplois.t.
- La subdivision des projets d'infrastructures et de logements en sous-projets facilite l'émergence et la participation des entrepreneurs locaux.

Les mesures pour soutenir l'emploi dans la phase postérieure à la construction comprennent le développement des compétences, les marchés ciblés de fourniture de services et d'entretien d'infrastructures, l'amélioration de la coordination avec les activités locales en matière de planification, de développement des ressources humaines et de promotion du secteur privé. À Cato Manor, un Bureau des offres d'emploi a été établi pour relier la main-d'œuvre locale et les petits entrepreneurs aux possibilités d'emploi à l'intérieur et à l'extérieur de la zone.

Source : Robbins, G. et Aiello, A. 2005. *Study on employment aspects of slum upgrading: Practices and opportunities identified in two South African case studies* (Genève, BIT).

Concevoir un PPE pour les zones urbaines (types de travaux)

Encadré 3: Types d'emplois inclus dans les programmes publics d'emploi

Questions pour la discussion: Quel est le dosage approprié des différents types de travaux (types de services de réalisation d'infrastructures, de services sociaux, communautaires, environnementaux et de services urbains de base) dans le cadre d'un programme de création d'emplois? Quels sont les arbitrages entre la qualité des infrastructures et des services et les objectifs en matière de création d'emplois?

Travaux publics en Corée

En général, les projets de travaux publics (mis en place à la suite de la crise financière de 1997) relevaient de quatre grandes catégories: les projets de travaux d'infrastructures (*kongkongsangsung*), comportant des travaux de reboisement et la construction de petites installations publiques comme des parcs publics, ainsi que la remise en état de biens publics. Les projets de services publics (*kongkongservice*) fournissaient des travailleurs temporaires aux organismes publics et aux centres de protection sociale locaux. Ces travailleurs exécutaient diverses activités, qui allaient de la gestion de biens culturels dans les musées nationaux à des activités d'enseignement parascolaire à des enfants de familles à faible revenu. Les projets de maintenance (*HwankyungChunghwa*) étaient principalement composés d'activités comme le ramassage des ordures et l'entretien des pelouses dans les parcs nationaux, l'évacuation de la neige, et le nettoyage des rues. Les projets concernant les technologies de l'information (*Chungbohwa*), ajoutés aux programmes de travaux publics en 1999, peuvent être classés parmi les projets spécialisés non manuels. Des travailleurs relativement jeunes et instruits ont été inclus dans cette catégorie, et ils ont principalement élaboré des bases de données et fourni une assistance pour résoudre des problèmes informatiques durant l'année 2000.

Source: Lee, J. "Income assistance and employment creation through public works in Korea", in *Labor market reforms in Korea: Policy options for the future* (Seoul, Banque mondiale/Institut coréen du travail, 2000).

Activités en Argentine au titre du Programme *Jefes y Jefas de Hogar*

Un grand nombre de projets ont été conçus spécifiquement pour répondre aux besoins des communautés en offrant une grande variété de biens et de services. 87 pour cent des bénéficiaires du programme *Jefes* travaillent à des projets communautaires. Il s'agit principalement de micro entreprises agricoles et de divers services sociaux et communautaires. Comme exemples concrets, on peut mentionner les travaux de nettoyage et de protection de l'environnement dans le secteur agricole, et la rénovation des réseaux d'égouts et de drainage. Une bonne partie des travaux communautaires sont exécutés dans des centres locaux, ce qui fait que la rénovation des centres existants et la construction de nouveaux centres représentent beaucoup de petits projets d'infrastructures au titre du programme *Jefes*. Comme exemples de services communautaires fournis dans ces centres, on peut citer les cuisines pour les préparations alimentaires ou les centres d'accueil des familles, qui s'occupent des problèmes de violence domestique ou fournissent des abris temporaires et d'autres services aux femmes et aux enfants victimes d'abus. Les autres projets comprennent des programmes de promotion de la santé, qui enseignent des connaissances de base sur les questions sanitaires, par exemple comment faire bouillir de l'eau ou manipuler la nourriture et éviter la dysenterie et autres infections. D'autres apprennent à recoudre les vêtements usagés qui ont été donnés aux communautés pauvres. Il existe un programme similaire pour les bibliothèques publiques des communautés pauvres. Les projets de grandes infrastructures, relevant principalement du Ministère des infrastructures, embauchent aussi des travailleurs du programme *Jefes* pour la remise en état des routes et des ponts en Argentine.

Source: Tcherneva, P. et RandallWray, L. Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort program? An assessment of Argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College, Document de travail n° 43, 2005).

Concevoir un PPE pour les zones urbaines (infrastructures)

Encadré 4: Choix en matière de réalisation d'infrastructures

Question pour la discussion: Nommez certains autres choix et certaines solutions de remplacement qu'il faut arrêter lorsqu'on entreprend diverses formes de réalisation d'infrastructures dans le cadre d'un programme public d'emploi. Comment ces choix pourraient-ils varier en fonction des différentes formes mentionnées?

Normalement, la plupart des types d'infrastructures utilisées dans les programmes de rénovation urbaine dans les quartiers informels très peuplés, à savoir les chaussées et chemins en gravier, les revêtements de rues en pierre et en béton, les réseaux de drainage et d'évacuation des eaux usées, sont bien adaptés aux technologies à haute intensité de main-d'œuvre et peuvent avoir une teneur en main-d'œuvre allant de 20 à 40 pour cent. Dans le cas des programmes d'investissement ordinaires des administrations municipales, où les méthodes à forte intensité d'équipement sont plus largement utilisées et admises, il faudra déployer plus d'efforts pour convaincre les fonctionnaires municipaux de la viabilité technique et de la durabilité des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre, et former les petites entreprises qui sont compétentes pour réaliser des travaux à haute intensité de main-d'œuvre. Il faut veiller à prendre en compte les solutions de remplacement technologiques pour chaque catégorie d'infrastructures choisie dans le but général de maximiser la teneur en main-d'œuvre sans augmenter les coûts ni compromettre la qualité technique. Il existe un certain nombre d'exemples de choix techniques qui peuvent être faits.

- Utiliser des pavés de granit découpés manuellement au lieu de blocs de béton préfabriqués. Les premiers seront plus durables, créeront plus d'emplois, entraînent des coûts de maintenance plus bas et, sur une durée de 10 ans, ils peuvent être moins onéreux à poser. Cependant, il se peut que la main-d'œuvre locale n'ait pas les compétences requises pour découper des pavés en granit et qu'il faille lui donner une formation préalable. À court terme, on peut s'attendre à ce que les coûts liés au béton soient plus bas, mais la teneur en main-d'œuvre le sera aussi. Il importe de bien évaluer les arbitrages pour faire les meilleurs choix d'infrastructures en vue de conjuguer les objectifs en matière de création d'emplois et les considérations financières et techniques.
- Installer des réseaux de drainage plus complexes et plus onéreux, qui respectent la configuration des quartiers informels et évitent de démolir les maisons et structures existantes en les contournant, ou bien construire de grandes structures de drainage en ligne droite, qui nécessitent de démolir des structures mais coûtent moins cher, ce qui permet de couvrir des zones plus importantes avec les budgets existants.
- Donner plus ou moins de contrôle aux comités de développement des communautés, ce qui peut donner lieu à des arbitrages entre la qualité technique des constructions et l'appropriation sur la durée ainsi que la responsabilité des opérations de maintenance. Si l'on autorise des communautés inexpérimentées à se charger de la gestion de la construction, cela peut se traduire par une baisse de la qualité des infrastructures, mais par un processus d'apprentissage par la pratique, les communautés sont susceptibles de prendre plus de responsabilités concernant le fonctionnement et la maintenance, ce qui peut améliorer la durabilité des infrastructures sur le long terme.

Source: S. Miller et coll.: Employment guarantee programmes: A response to economic crises, working poverty and unemployment in developing countries (New York, PNUD, Document de réflexion n°3 sur la réduction de la pauvreté, 2010).

Concevoir un PPE pour les zones urbaines (participation de la communauté)

Encadré 5: Attentes de la communauté dans le cas de Ribeira Azul, Salvador, Brésil

Question pour la discussion: Quelles sont les caractéristiques au niveau de la conception et les activités préparatoires qui auraient pu être mises en œuvre à Ribeira Azul pour atténuer les impressions négatives qu'ont eues les membres de la communauté sur le programme?

Ribeira Azul est une zone relativement petite à Salvador, Bahia (Brésil), couvrant approximativement 4 kilomètres carrés le long d'un cours d'eau où vivent 40 000 familles et 135 000 individus. Cela représente 6 pour cent de la population municipale de Salvador. Ribeira Azul fait partie d'une zone plus large qui a été classée comme située dans une zone à "haut risque" d'inondations, où se trouvent un grand nombre de squats, dépourvue de toute sécurité du régime foncier, où l'environnement est très pollué par les déchets des ménages et des industries, où les indicateurs sociaux sont mauvais (les pires de toute la ville) et où l'accès aux infrastructures et aux services de base est très limité.

Au commencement du projet, environ 2500 familles de cette zone vivaient dans des maisons précaires sur pilotis (*palafitas*) construites d'une manière informelle au-dessus du cours d'eau. Les conditions étaient très dangereuses, en particulier pour les enfants qui tombaient fréquemment à l'eau, et décédaient parfois. Le Programa Ribeira Azul conjugue des interventions matérielles et des investissements pour améliorer les conditions sociales et économiques de la population de la zone. Cela comprend des améliorations des logements et des infrastructures (routes, eau, évacuation des eaux usées, éclairage public), et des programmes de soins de santé, de nutrition infantile, d'éducation, de formation et de création d'emplois par l'intermédiaire de coopératives.

Points de vue de la communauté

Des groupes de discussion ont été constitués avec les résidents durant la phase II du programme Novos Alagados pour mieux comprendre la façon dont ils considéraient ce qui avait bien fonctionné avec l'approche du développement urbain intégré et ce qui avait échoué. Beaucoup d'aspects positifs du programme Ribeira Azul ressortaient des points de vue exprimés par les bénéficiaires. Il s'agissait notamment des améliorations générales de la qualité de la vie et de la baisse de la violence urbaine, des améliorations aux plans sanitaire et nutritif apportées par les programmes sociaux, de l'augmentation des possibilités d'éducation et de formation pour les enfants et les jeunes, des effets positifs de la présence d'éducateurs dans la communauté, et des possibilités accrues sur le marché du travail grâce aux coopératives. Tous ces éléments contribuaient à donner aux habitants un sentiment de dignité plus fort, qu'ils ont souvent souligné dans les discussions.

Parmi les aspects négatifs du programme mentionnés par les bénéficiaires, ceux-ci demandaient une augmentation des possibilités, ce qui résultait finalement des perceptions positives susmentionnées. Les résidents ont dit qu'il fallait plus de marge dans les programmes d'éducation, de nutrition et de formation, de façon qu'un plus grand nombre de personnes puissent participer. Ce sont les questions liées aux logements qui suscitaient les vœux les plus négatifs. Les bénéficiaires se plaignaient de la mauvaise qualité des matériels utilisés, de la taille des maisons, du manque d'intimité (qui provoquait une hausse des violences domestiques), et de l'incertitude liée à la propriété des logements.

Source: J. Baker: Integrated urban upgrading for the poor: The experience of Ribeira Azul, Salvador, Brazil, Document de travail n° 3861 consacré à la recherche sur les politiques (Washington, DC, Banque mondiale, 2006).

Mettre en œuvre un programme de garantie de l'emploi en milieu urbain

Encadré 6: Un régime public de garantie de l'emploi en milieu urbain

Question pour la discussion: Quelles sont les différences de conception essentielles entre un régime de garantie de l'emploi en milieu rural et un tel régime en milieu urbain?

Les pouvoirs publics nationaux peuvent hésiter à mettre en place un régime de garantie de l'emploi en milieu urbain pour des raisons liées à la charge financière et à la limitation des ressources, et par peur de provoquer une intensification de la migration des zones rurales vers les zones urbaines. Un audit social réalisé dans le cadre du programme au titre de la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER) dans le Tamil Nadu (Inde) en 2007 a montré que le programme avait réussi à contenir la migration des zones rurales vers les zones urbaines. Cependant, l'État de Tripura a décidé de mettre en œuvre un régime de garantie de l'emploi en milieu urbain à caractère limité afin de lutter contre un chômage urbain grave et persistant. Chaque bénéficiaire reçoit un salaire de 100 Rs¹ et travaille dans l'un des huit secteurs visés – création et maintenance de plans d'eau, enlèvement des déchets, réfection des vieilles routes, construction de routes, défrichage des bords de route et nettoyage des marchés et des parcs. Financé sur le budget de l'État, ce dispositif complète plus qu'il ne remplace le régime de garantie de l'emploi en milieu rural, qui est financé par le gouvernement central. En outre, comme on le souligne ci-après, l'idée d'étendre le régime de garantie de l'emploi en milieu rural aux zones urbaines au niveau national est aussi en cours d'examen.

Compte tenu du bon niveau de réussite du PNMGGGER en cours, il est tout à fait normal que la 42^e Conférence indienne du travail, qui s'est tenue récemment, ait recommandé de lancer un dispositif similaire pour l'emploi en milieu urbain. Cependant, reproduire le PNMGGGER ne donnera pas les mêmes résultats car les réalités sont différentes en milieu urbain. Le succès du PNMGGGER s'inscrit dans le contexte spécifique des zones rurales qui se caractérisent par des niveaux d'instruction plus bas, des niveaux de population active plus bas, une baisse des possibilités d'emploi dans le secteur de l'agriculture, au profit d'un déplacement vers le secteur tertiaire. Les différences démographiques et économiques qui existent entre l'Inde rurale et l'Inde urbaine obligent à modifier la conception du PNMGGGER pour élaborer un régime de garantie de l'emploi en milieu urbain. Les données tirées de l'enquête nationale par sondage pour 2005-06 montrent qu'il existe une différence très nette dans les niveaux d'instruction de ceux qui relèvent du groupe d'âge des 15 ans et plus. Si 42 pour cent de la population urbaine est allée au bout du cycle secondaire, cette proportion tombe à 16 pour cent dans l'Inde rurale.

L'Inde urbaine a aussi une population en âge de travailler plus élevée (65 pour cent) que dans les zones rurales (58 pour cent). Les causes du chômage dans les zones rurales et dans les zones urbaines diffèrent, de même que les possibilités d'emploi. Il faut améliorer le prototype actuel de régime de garantie de l'emploi, qui repose sur la création d'emplois en grande partie par des travaux publics comme la construction et l'entretien de routes. Il y a des enseignements à retirer de la longue expérience de l'Inde en matière de programmes de création d'emplois. L'absence de planification globale, les erreurs de ciblage des bénéficiaires et les lacunes dans la mise en œuvre constituent certains des défauts majeurs. Un régime pour l'emploi en milieu urbain devrait aller au-delà de l'envergure actuelle des projets de travaux publics et répondre à la demande en milieu urbain. Par exemple, des projets de rénovation et de restauration qui s'appuient sur le cadre conceptuel des travaux publics ruraux, mais qui correspondent aux nécessités urbaines, méritent d'être examinés.

Une condition importante du succès d'un dispositif est l'implication des organismes locaux, qui sont plus proches du problème. Donner aux organismes locaux les moyens autonomes de créer des emplois dans les secteurs de l'éducation et des soins de santé et dans d'autres services publics permettra de répondre aux besoins variés des demandeurs d'emploi et sera un point de départ efficace. Cependant, les programmes pour l'emploi salarié soutenus par les pouvoirs publics ne peuvent offrir que des solutions transitoires. Ceux-ci devraient combler parallèlement les déficits de compétences et créer l'environnement nécessaire pour renforcer le développement économique.

¹ Une roupie indienne = 0,0227 \$EU.






Sources: Press Trust of India. 2009. "Govt mulls NREGA-type scheme for urban poor", New Delhi, 3 juin. Peut être consulté à: <http://www.business-standard.com/india/news/govt-mulls-nrega-type-scheme-for-urban-poor/63596/> [consulté le 10 avril 2011];
Deccan Chronicle. 2007. "NREGA cuts rural migration to cities", Chennai, 5 août. Peut être consulté à: <http://nrega.nic.in/news/0314082007.pdf> [consulté le 10 avril 2009];
The Hindu. 2009. "Taking goals of NREGA-I forward", Madras, 14 août.












© OIT/Marcel Crozet

Pour en savoir plus

-  Baker, J. 2006. *Integrated urban upgrading for the poor: The experience of Ribeira Azul, Salvador, Brazil*. (Washington, DC, Banque mondiale). Peut être consulté à:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/22/000016406_20060222115502/Rendered/PDF/wps3861.pdf [consulté le 10 avril 2011].
-  Baker, J.; Rechartd, I. 2007. *A review of urban development issues in poverty reduction strategies* (Washington, DC, Banque mondiale). Peut être consulté à:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020439_20070713150531&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 [consulté le 10 avril 2011].
-  Cohen, M.A. 2001. "Urban Assistance and the Material World: Learning by doing in the World Bank", in *Environment and Urbanization*, Vol. 13, No.1, pp. 37–60.
-  Cohen, M.; Hershey, P. 2008. *IADB Urban Upgrading and Employment Generation: A conceptual approach and methodology for selecting and conducting case studies* (New York, NY, New School University).
-  Heintz, J. *Growth, Employment, and Poverty Reduction*. Document de travail établi pour l'atelier "Croissance, emploi et réduction de la pauvreté" tenu au Département du développement international, Londres, 17 mars 2006.
-  Klink, J. 2006. *The role of local authorities in promoting decent work. Towards an applied research agenda for the construction and urban development sector* (Genève, BIT, Programme des activités sectorielles, Document de travail n° 243). Peut être consulté à:
http://labordoc.ilo.org/cgi-bin/Pwebrecon.cgi?SC=Author&SA=Klink%2C%20Jeroen%2E&PID=vKRE54f0q1g2_f4iU3Geo22-zwE&BROWS E=1&HC=1&SID=2 [consulté le 10 avril 2011].
-  Kostzer, D. 2008. *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery* (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College).
-  Kuiper, M.; van der Ree, K. 2004. *Cities at work: Employment promotion to fight urban poverty* (Genève, BIT).
-  Lal, R.; Miller, S.; Lieuw-Kie Song, M. et Kostzer, D., juin 2010. *Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Approach* (Brasilia, Brésil, Centre international sur la pauvreté et New York, NY, PNUD, Document de travail n° 66).

- 
-  Lee, J. 2000. "Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea" in *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future* (Seoul, Banque mondiale /Institut coréen du travail).
 -  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).
 -  Miller, S.; Cohen, M. 2008. *Cities without Jobs: A discussion paper on urban employment* (Genève, BIT), manuscrit non publié.
 -  Muteta, G., Ngoi, G.K.; Sheuya, S. 1998. *Linkages between Infrastructure Development and Improved Productivity and Working Conditions in Informal Sector Enterprises* (Antwep, Synergie Consultants).
 -  Randall Wray, L. 2007. *The Employer of Last Resort Programme: Could it work for developing countries?* (Genève, BIT, Documents sur l'économie et le marché du travail). Peut être consulté à : <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> [consulté le 10 avril 2011].
 -  Robbins, G.; Aiello, A. 2005. *Study on 'employment aspects of slum upgrading' practices and opportunities identified in two South African case studies* (Genève, BIT).
 -  Samson, M. 2006. *Waste Management Public Works Programmes – Creating the Conditions of the 'Second Economy'* (manuscrit non publié).
 -  Samson, M. et coll. 2005. *Organizing Waste Management Workers: The South African experience* (Genève, BIT).
 -  Sassen, S. 1997. *Informalization in Advanced Market Economies* (Genève, BIT).
 -  Tcherneva, P.R.; Randall Wray L. 2005. *Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program? An assessment of Argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability* (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College, Document de travail n° 43).
 -  Tournee, J.; van Esch, W. 2001. *Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience* (Genève, BIT). Peut être consulté à : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community_contr.pdf [consulté le 10 avril 2011].
 -  Yu, S. 2002. *Infrastructure Development and the Informal Sector in the Philippines* (Genève, BIT).

Communiqués

-  Kundu, A. 1999. *Urban Informal Sector in India: Macro Trends and Policy Perspectives* (Genève, BIT). Peut être consulté à : http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_175_engl.pdf [consulté le 10 avril 2011].
-  OIT. 2007a. *Start Your Waste Recycling Business, Business Manual* (Genève). Peut être consulté à : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/business_manual.pdf [consulté le 10 avril 2011].
-  ——. 2007b. *Start Your Waste Recycling Business, Business Plan* (Genève). Peut être consulté à : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/business_plan.pdf [consulté le 10 avril 2011].
-  ——. 2007c. *Start Your Waste Recycling Business, Technical Handouts* (Genève). Peut être consulté à : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/technical_handouts.pdf [consulté le 10 avril 2011].
-  OIT. Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique. 2008. *Community Infrastructure in Urban Areas: Creating jobs while improving low-income settlements* (Bangkok).
-  ONU-Habitat. 2003. *The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements* (Nairobi). <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>
-  ONU-Habitat. *Slums: past, present and future – the critical role of policy* (Nairobi). Peut être consulté à : <http://ww2.unhabitat.org/mediacentre/documents/whd/GRHSPR8.doc> [consulté le 10 avril 2011].
-  Projet de l'ONU Objectifs du Millénaire. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. 2004. *Home in the City: Achieving the Millennium Development Goals* (London, Earthscan). Peut être consulté à : <http://www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdwellers-complete.pdf> [consulté le 10 avril 2011].
-  Slum Dwellers International (SDI) (site web). Peut être consulté à : <http://www.sdinet.co.za/> [consulté le 10 avril 2011].
-  Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (site web). Peut être consulté à : <http://www.wiego.org/> [consulté le 10 avril 2011].



Liste de points à vérifier

PPE EN MILIEU URBAIN

Répondez aux questions suivantes	<input checked="" type="checkbox"/>
Des informations sont disponibles sur la dynamique et les problèmes socio-économiques qui caractérisent le milieu urbain	
Des discussions ont été menées avec les résidents des zones urbaines pour comprendre leurs points de vue et leurs priorités	
Les difficultés stratégiques de la mise en œuvre d'un PPE en milieu urbain ont été évaluées	
Les autorités locales sont favorables et capables de gérer des projets décentralisés	
L'expérience acquise dans la mise en œuvre d'un PPE en milieu rural peut être transposée dans la conception d'un PPE destiné aux zones urbaines	
Différentes options concernant la rénovation urbaine ont été examinées comme éléments possibles du PPE	
Les conceptions techniques et les méthodes de travail sont correctement arrêtées pour favoriser l'utilisation des ressources disponibles au plan local	
Les travaux en milieu urbain impliquent les communautés locales et renforcent leur autonomie	
Les travaux en milieu urbain offrent des possibilités aux jeunes	
Des mesures sont prévues pour soutenir l'emploi durant la phase postérieure à la construction	
Le programme peut contribuer à réduire le chômage apparent et l'informalité en milieu urbain	
Le PPE sera-t-il axé sur des actifs publics ou privés, ou les deux? Examinez les effets de ces trois cas de figure	
Travail utile	
Le travail qui contribue au bien public, aux biens ou services sociaux de la communauté?	
Le travail qui garantit la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité	
Capacité d'absorption de main-d'œuvre des travaux	
Sans sacrifier la qualité des travaux	

PPE EN MILIEU URBAIN

Répondez aux questions suivantes	<input checked="" type="checkbox"/>
En utilisant la capacité et les compétences techniques disponibles	
Faut-il une formation supplémentaire?	
Approches fondées sur les ressources locales	
Participation des communautés	
Ressources, matériaux, technologies et capacités disponibles au niveau local	
Approches géographiques ou par zones (par ex., issu d'une certaine région, municipalité, communauté, de certains foyers)	
Approches démographiques (par ex., par âge, sexe)	
Niveau de pauvreté	
Temps disponible	
Le travail ne devrait pas déplacer des emplois existants	
Le travail ne devrait pas inclure de travail exécuté par des agents de la fonction publique	



9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

