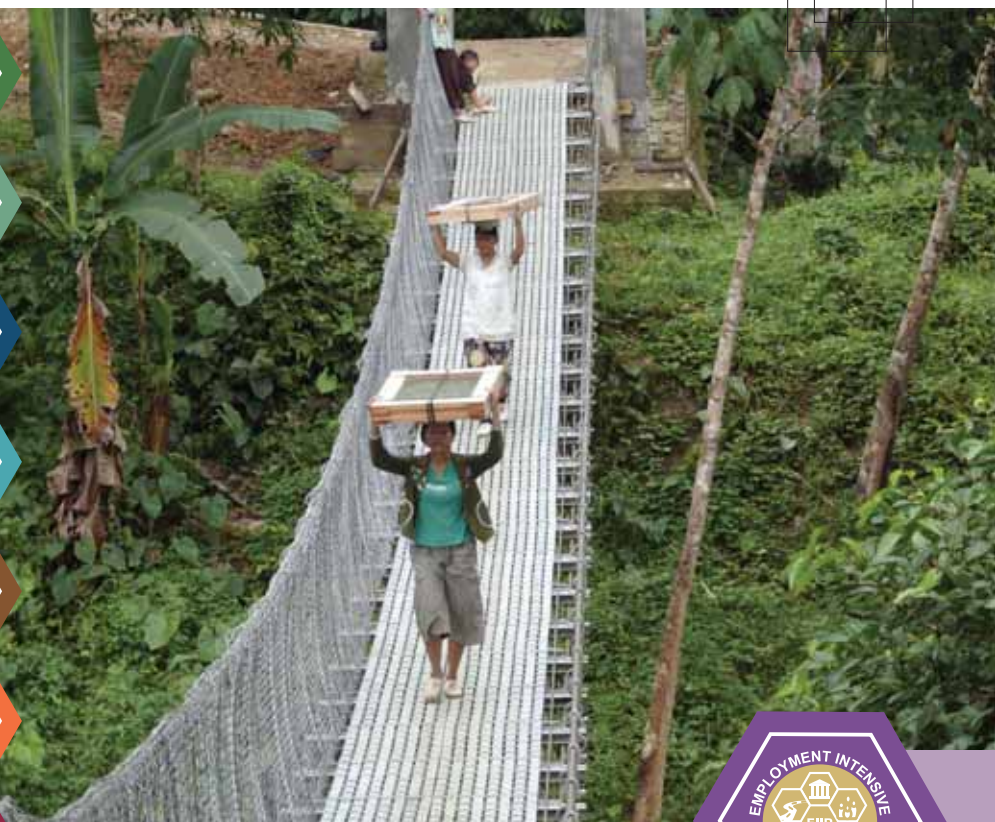
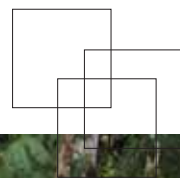




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 13
**Émancipation des participants
et stratégie de désengagement
dans les programmes publics
d'emploi**

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° 13

Émancipation des participants et stratégie de désengagement dans les programmes publics d'emploi

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

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

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

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

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

Données de catalogage avant publication du BIT

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

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

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

04.03.7

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

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

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

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

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

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

Note d'orientation n° 13

Émancipation des participants et stratégie de désengagement dans les programmes publics d'emploi



Objectif

La présente note a pour objet de donner aux responsables politiques et aux praticiens un aperçu général des diverses conceptions concernant l'émancipation des participants et la stratégie de désengagement dans le cadre des programmes publics d'emploi¹ (PPE) ainsi que d'aborder certaines des questions clés qu'il ne faut pas perdre de vue quand on conçoit un programme assorti d'une stratégie appropriée. On y trouvera aussi certaines idées pour déterminer la bonne stratégie en fonction de la nature du PPE (de courte durée, de longue durée, à caractère d'urgence, etc.). Le rôle des programmes complémentaires qui peuvent appuyer l'émancipation des participants ainsi que la manière dont ils peuvent être mieux reliés aux PPE seront mis en évidence.


Introduction

Difficulté de mettre fin à la participation aux programmes publics d'emploi

La présente note d'orientation analyse certaines des façons de concevoir l'émancipation des participants et la stratégie de désengagement dans le cadre des programmes publics d'emploi (PPE), et les difficultés que cela comporte. Il existe des différences importantes entre les deux termes, mais ils expriment tous les deux la façon dont prend fin la participation des individus aux PPE. Il s'agit d'une question importante – et elle peut être souvent épineuse – à laquelle sont confrontés de nombreux PPE: comment décider si quelqu'un ne devrait plus participer, qui prend cette décision, quand est-elle prise, et sur quelle base?

Ces problèmes se posent dans tous les programmes – hormis peut-être ceux qui sont proposés aux participants à titre permanent, comme les régimes de garantie de l'emploi (RGE), dans lesquels ce sont les participants qui sont confrontés à ces types de questions car c'est souvent eux qui décident du moment où ils intègrent le programme ou du moment où ils le quittent.

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).



Compte tenu de la nature différente des PPE, la nature de ce problème variera également. Cependant, comme la principale raison d'être d'un PPE est de fournir du travail et un revenu à ceux qui ne peuvent pas en trouver ailleurs, cela suppose que la participation ne prenne fin que lorsque les participants sont en mesure d'en obtenir ailleurs. L'influence que les PPE peuvent avoir sur la possibilité pour les participants de trouver du travail et un revenu en dehors du programme – c'est-à-dire dans quelle mesure les PPE arrivent à se rendre inutiles – est cependant limitée. Les facteurs extérieurs au PPE sont généralement plus importants à cet égard et même si un PPE peut contribuer à créer ces conditions, il ne faut pas lui demander d'en assumer la responsabilité. C'est là la mission des politiques économiques, des politiques de l'emploi et des politiques sociales plus générales.

Compte tenu de ces difficultés et limitations, on trouvera dans la présente note une analyse des questions ci-après, ainsi que des éléments d'orientation à leur sujet:

- comment aborder les questions d'émancipation et de désengagement quand on conçoit un PPE;
- comment la sortie et la gradation sont conditionnées par la nature du PPE (de courte durée, de longue durée, à caractère d'urgence, etc.);
- le rôle des programmes complémentaires qui facilitent l'émancipation des participants et la façon dont ils peuvent être reliés aux PPE.

Définition de l'émancipation des participants et du désengagement du programme

Les termes "émancipation" et "désengagement" sont employés dans différents contextes et avec des sens différents. Avant de poursuivre, il est donc utile de les définir et d'évoquer certains de ces contextes et de ces sens.

Dans la présente note, le terme "désengagement" s'entend d'une décision du programme: quand le programme fixe les conditions de sortie, et éventuellement évalue les participants et décide quand ils devraient partir. Cela recouvre tout un éventail de situations – il y a des sorties forcées pour lesquelles il n'y a pas de changement de statut nécessaire, ce qui est très courant quand les impératifs en la matière sont uniquement de nature temporelle; et il y a des désengagements pour lesquels un ensemble d'indicateurs ou de critères est utilisé pour éclairer cette décision. Celle-ci peut devenir complexe et représenter une charge administrative pour le programme, et elle nécessite des compétences qui sont souvent très différentes de celles qui sont mobilisées pour le faire fonctionner – entre autres problèmes. Ces types de cessation de la participation sont parfois désignés par le terme "émancipation des participants" car la décision est fondée sur une évaluation établissant que les participants n'ont plus besoin du PPE.

Cependant, dans la présente note, la caractéristique essentielle de “l’émancipation” – et qui la distingue des sorties – est qu’elle est définie comme *volontaire*. C’est ce qui se produit quand les participants partent de leur propre chef, parce que selon leur propre évaluation – et non celle du programme ou de ses instruments d’évaluation – l’équilibre des “coûts d’opportunité” a changé, ce qui leur permet de se tourner vers d’autres possibilités. L’émancipation des participants se produit à des degrés divers dans tous les programmes, mais en général, plus le programme est fondé sur des droits, et plus les participants auront le choix de décider du moment de partir, et lorsqu’ils le font, cela veut dire qu’ils jugent que leur situation a changé. Cette évaluation subira l’influence de nombreux facteurs et les participants eux-mêmes sont confrontés à un certain nombre de difficultés pour prendre cette décision. Beaucoup de facteurs qui influent sur cette décision seront extérieurs au programme, et de ce fait, si les conditions extérieures ne changent pas, les participants pourront décider qu’ils ne peuvent pas quitter le programme.

Enfin, il convient de noter qu’il y a des PPE qui autorisent les participants à travailler dans le cadre du programme uniquement lorsqu’ils choisissent de le faire, soit à temps partiel, soit comme travailleurs saisonniers. Lorsque les participants profitent de cette flexibilité pour suspendre temporairement leur participation à un PPE, il ne faut pas confondre cette situation avec l’émancipation. En pareilles conditions, même quand les participants ne réintègrent pas le PPE avant longtemps, cela ne signifie pas qu’ils n’ont plus besoin des ressources qu’il procure, car ils peuvent continuer à le considérer comme une autre source possible de revenu qui est là au cas où leurs autres activités source de revenu échoueraient ou prendraient fin. Si le PPE les classait parmi les individus n’ayant plus besoin de l’aide du programme et les empêchait de revenir, cela pourrait influencer leur comportement et les pousser à rester dans le PPE afin de ne pas perdre l’avantage garanti.

Il y a beaucoup de conceptions de l’émancipation et de la sortie qui sont en cours d’évaluation. Et de même que le débat sur le ciblage a évolué, au fil du temps, vers une préférence pour l’auto-ciblage, pour la fixation de conditions dans le programme qui attirent seulement le groupe cible et permettent d’éviter des processus de sélection complexes et normatifs, le but est de plus en plus de concevoir les programmes de façon que les participants soient encouragés – voire incités – à saisir d’autres occasions et à partir de leur propre chef au lieu d’être forcés de sortir.

Aujourd’hui, les travaux de recherche disponibles sont limités, surtout en ce qui concerne les résultats et l’efficacité par rapport aux coûts des programmes et des interventions visant à favoriser l’émancipation des participants. En même temps, il s’agit aussi d’un domaine où les faits nouveaux et les innovations sont nombreux. Ainsi, même s’il est possible que les PPE veuillent inclure des éléments ou des objectifs en matière de cessation volontaire de la participation, il faut reconnaître que, outre les limitations déjà évoquées, il y a aussi encore beaucoup de risques en jeu, et qu’il faudra probablement évaluer et adapter ces initiatives avant de trouver une méthode efficace.

Contexte

La question de l'émancipation des participants se pose dans le cadre des PPE, mais aussi des programmes d'assistance sociale comme les transferts en espèces. L'émancipation dans ce contexte est passablement débattue et controversée. En effet, il y a différentes raisons qui poussent à encourager l'émancipation des participants. Selon les points de vue les plus critiques, les politiques en matière d'émancipation viennent du désir de limiter les coûts de l'assistance sociale et constituent en fait l'autre aspect de la dépendance (RHVP 2010). Cet argument repose sur la conviction que l'assistance sociale encourage la dépendance et que la possibilité d'en bénéficier devrait donc être limitée, et notamment limitée dans le temps. Selon ce point de vue, l'émancipation des participants est considérée comme un moyen d'obtenir que les participants *sortent* des programmes d'assistance sociale, et dans son interprétation la plus cynique, l'émancipation n'est qu'un terme prétentieux pour désigner un désengagement du programme.

D'autres estiment que l'émancipation a sa source dans l'objectif que constitue l'atténuation des difficultés des participants à ces programmes. Dans ce sens, le processus d'émancipation représente les progrès cumulés accomplis pour améliorer les conditions et les moyens de subsistance des participants. Il procède de la reconnaissance du fait que pour beaucoup de pauvres, mais surtout les ultra-pauvres, il faut simultanément et continuellement fournir diverses formes de soutien si l'on veut qu'il y ait une amélioration durable de leur situation (CGAP 2009) – et que de ce fait, ils n'aient plus besoin de l'emploi et du revenu procurés par un PPE. Ce point de vue est fondé sur l'expérience, à savoir que les "ultra-pauvres" ne sont souvent pas en mesure de profiter des mesures de lutte contre la pauvreté existantes. De ce point de vue, l'objectif n'est pas tant de sortir les gens de l'assistance sociale, mais plutôt de les amener à se retrouver *dans* une situation améliorée, en l'occurrence une situation dans laquelle leurs foyers jouiront de la sécurité alimentaire, même en temps de choc ou de crise. Une autre option pourra être de transférer certaines personnes dans un type de programme complémentaire qui offre un soutien plus adapté aux conditions actuelles des foyers.

Ces deux conceptions, l'une voulant que l'émancipation consiste à pousser les gens à sortir de l'assistance sociale, et l'autre voulant qu'elle consiste à les pousser à saisir de meilleures conditions et possibilités, ne sont pas forcément contradictoires et peuvent même être complémentaires. Le problème se pose quand les politiques d'un programme ne correspondent pas aux opinions des participants et que les règles du programme indiquent qu'un participant répond aux conditions requises pour partir, mais que celui-ci n'est pas d'accord.

Ce débat est important pour les PPE car il existe une forte tendance à les considérer principalement comme des programmes d'assistance sociale, et qui influe sur l'opinion que s'en fait le public. La question de savoir s'il faut pousser les participants à partir (la sortie) ou les laisser libres de partir de

leur propre chef (l'émancipation) est une question fondamentale pour la conception des PPE car elle déterminera nombre de leurs caractéristiques. De plus, on s'attend généralement à ce que les PPE modifient, ou du moins contribuent à modifier les conditions des foyers de façon qu'ils puissent se passer des ressources du programme.

Ayant présenté certaines définitions et certains éléments contextuels, nous pouvons maintenant nous intéresser plus particulièrement aux sorties – un concept qui semble peut-être moins ambitieux, mais qui ne prête pas moins à controverse que l'émancipation.

(Formuler les conditions de) la sortie

Étant donné que la sortie est définie comme une décision du programme, c'est au programme qu'il appartient de définir ses politiques et conditions de désengagement. Celles-ci sont parfois déjà déterminées par d'autres caractéristiques du programme, le cas le plus évident étant celui des programmes de durée limitée. Si la durée de la participation est normalisée, alors la politique de désengagement c'est que les participants sortent à la fin de cette période. Si la durée n'est pas normalisée, mais déterminée, par exemple, par le temps nécessaire pour achever un projet donné, alors la politique de désengagement est aussi intrinsèquement arrêtée. Les PPE sont souvent critiqués pour ces désengagements car les participants sont souvent mis dehors pour se retrouver dans la situation où ils étaient avant le PPE et on peut se poser la question de savoir s'il a eu un impact réel et durable sur l'individu ou le foyer.

Cependant, les implications de ces sorties au bout d'une durée donnée seront déterminées par le contexte dans lequel le PPE est mis en œuvre. Si le PPE est mis en place pour faire face à une crise ou une catastrophe spécifique qui a affecté les moyens de subsistance des participants, alors il se pourra très bien que la limitation de la participation dans le temps soit un choix délibéré. Ce choix peut être déterminé par le souci d'équilibrer un budget limité, par la nécessité de se porter au secours du plus grand nombre de personnes affectées que possible, ainsi que par la durée de la participation susceptible de permettre aux participants de retrouver les moyens de subsistance qu'ils avaient avant la catastrophe. Dans ce contexte, les PPE peuvent jouer un rôle important pour aider les participants à passer une période particulièrement difficile. En même temps, ils peuvent aussi aider à remettre sur pied d'autres opérations nécessaires pour sortir de la crise en question.

Là où la participation de durée limitée et donc les sorties forcées sont plus controversées, c'est lorsque les participants sont poussés vers la sortie pour se retrouver dans la même situation que celle que leur participation au PPE était censée corriger. Divers facteurs tels que le budget ou les contraintes de fonctionnement peuvent toutefois rendre cette situation inévitable. Mais il importe d'en être conscient pour s'efforcer de résoudre cette épineuse



© South African Community Works Programme (CWP)

question au moment de la conception du programme afin de réduire au minimum ce type de résultat.

Dans beaucoup de PPE, des stratégies de désengagement plus élaborées ont été mises en place, qui prennent aussi en compte ce qu'il arrive aux participants une fois qu'ils sont sortis, et qui visent à faire en sorte qu'ils se retrouvent dans une meilleure situation quand ils sortent du programme. C'est dans ce domaine que les stratégies de désengagement et d'émancipation commencent à converger. En pareilles circonstances, la participation à un PPE doit prendre fin lorsque les intéressés ne répondent plus à un ensemble de critères. Le Programme productif de protection sociale (PPPS) en Éthiopie, dans lequel les ménages jugés capables de subvenir à leurs propres besoins alimentaires doivent quitter le programme, en est un exemple. Le PPPS parle dans ce cas d'émancipation des participants, bien qu'elle ne soit pas volontaire².

En fonction des critères utilisés pour faire partir des participants, il se peut très bien qu'il y ait des améliorations de la situation, mais que malgré tout, les intéressés ne veulent pas partir pour un certain nombre de raisons possibles. Ils pourront par exemple contester la validité des critères ou l'exactitude de leur évaluation par le programme, ou bien craindre de perdre la sécurité que leur offre le PPE, ou il se peut qu'il y ait encore dans leur foyer de la main-d'œuvre excédentaire qu'ils ne peuvent pas utiliser ailleurs.

² Et si le PPPS prévoit la possibilité pour les participants de contester la décision de les considérer comme aptes à partir contre leur gré, le recours est axé sur la question de savoir si la situation du foyer a été correctement évaluée au regard des critères d'acquisition (graduelle) de capacités convenus, et non pas sur celle de savoir si les intéressés sont réellement d'accord pour partir.

Les critères utilisés pour ce type de sortie peuvent être définis de diverses façons et seront aussi en partie déterminés par l'objectif du programme. Si le but principal du programme est d'établir la sécurité alimentaire, alors il est probable que les conditions de désengagement seront définies par rapport à l'obtention de cette sécurité à un degré quelconque. De même, en fonction des différents objectifs du programme, les critères de désengagement pourraient être définis comme l'accès des participants à un autre emploi, le fait qu'ils se procurent certains moyens de subsistance durables, le fait qu'ils soient en mesure d'obtenir un microcrédit ou qu'ils soient parvenus à réduire à un certain point leur vulnérabilité aux chocs externes. Dans la plupart des cas, ces foyers resteront pauvres et continueront d'être considérés comme tels.

Encadré: Difficulté de la définition et de l'évaluation des critères de sortie

Il existe plusieurs méthodes pour s'efforcer d'évaluer si un foyer satisfait désormais aux critères de sortie exigés. Si le critère est défini comme l'obtention de la sécurité alimentaire, cette évaluation pourrait consister à déterminer si la consommation alimentaire d'un foyer est passée au-dessus d'un certain seuil durant une période de temps donnée. Mais cela ne dit pas grand-chose des conditions dans lesquelles il se trouve et qui peuvent influencer sur la sécurité alimentaire, ni si cette amélioration de la consommation n'est que temporaire et quelle a été l'action du PPE à cet effet. Sortir du PPE pourrait facilement se traduire pour le foyer par un retour au-dessous de ces niveaux de consommation alimentaire une fois que le revenu procuré par le PPE ne sera plus disponible. C'est ce qui peut facilement se produire quand les critères de sortie reposent sur des critères de ciblage.

Au pire, cela peut conduire à un processus circulaire comme cela a été initialement le cas dans le Programme Vision 2020 Umurenge (VUP) au Rwanda. Dans ce programme, les participants ont été réévalués au bout de six mois et s'il était constaté qu'ils ne satisfaisaient plus aux critères de ciblage, ils étaient forcés de sortir. Mais s'agissant de ceux pour lesquels l'amélioration des conditions était en grande partie due au revenu tiré du travail accompli dans le cadre du VUP, on a jugé qu'ils satisfaisaient de nouveau aux critères de ciblage après avoir quitté le programme, et ils ont finalement été réintégrés dans le cycle d'évaluation suivant.

De même, des concepts comme "le fait de se procurer des moyens de subsistance durables" ou bien "sortir de la pauvreté" sont aussi notoirement difficiles à mesurer. Même la notion de sortir pour décrocher un autre emploi, qui à première vue semble assez simple, pose des problèmes en ce sens que les participants peuvent partir pour occuper un emploi temporaire quelconque, et une fois que celui-ci prend fin, ils peuvent avoir de nouveau besoin d'être employés dans le cadre d'un PPE. Il y a aussi des conséquences potentiellement graves lorsque des erreurs d'exclusion sont commises et qu'on force des foyers à sortir trop tôt.

Les sorties forcées demeureront probablement une question difficile et compliquée à résoudre pour de nombreux PPE – beaucoup subiront des contraintes budgétaires et fonctionnelles qui les rendent inévitables. Mais cela ne veut pas dire que les sorties forcées signifient nécessairement que les

participants sont dans la même situation que lorsqu'ils ont rejoint le PPE. Il se peut très bien que le PPE ait réussi à combler certaines des plus graves insuffisances – mais que les participants ne veuillent tout de même pas sortir – précisément en raison des avantages obtenus jusque-là grâce au PPE.

Promouvoir et faciliter l'émancipation des participants

Si les sorties forcées sont controversées et souvent critiquées, les sorties volontaires (ou l'émancipation) sont apparemment l'option stratégique de prédilection pour les PPE. Cependant, l'expérience a montré qu'il était aussi difficile d'arriver à des taux d'émancipation élevés dans le cadre des PPE, que dans des programmes d'assistance sociale comme les transferts en espèces. Cela n'est pas surprenant, puisque les insuffisances qui rendent nécessaires les PPE et l'assistance sociale sont les mêmes que celles qui rendent l'émancipation des participants difficile.

Au niveau conceptuel, il est facile de faire valoir que l'émancipation nécessite un ou des changements significatifs dans la situation de l'individu ou du foyer concerné. La nature de ces changements peut varier et ils peuvent être internes ou extérieurs au foyer, mais rien ne permet de penser qu'un individu ou un foyer quittera volontairement le programme s'ils ne se produisent pas. Si de tels changements n'étaient pas nécessaires, pourquoi donc le foyer a-t-il choisi de participer au PPE? Pour désigner ces changements nécessaires, on parlera de *changement substantiel*, ce qui suppose un changement réel dans les circonstances et les besoins suffisamment important pour permettre à l'individu ou au foyer de se retrouver dans la situation que l'émancipation suppose.

La façon de favoriser et faciliter l'émancipation est un sujet en évolution, et beaucoup de questions restent en suspens. Cela étant, un certain nombre d'interventions ont été identifiées qui peuvent favoriser cette émancipation, et qui ont été utilisées dans de multiples contextes. Dans ce sens, il est judicieux de considérer les interventions concrètes menées dans le cadre des programmes comme différents *catalyseurs* servant à provoquer un changement substantiel. Ainsi, on reconnaît que les interventions elles-mêmes ne vont pas créer le changement souhaité, mais en fait simplement le faciliter. Par ailleurs, en fonction du *point de départ* du foyer ainsi que du *contexte dans lequel* il se trouve, la nature et l'ampleur de ce type de *changement substantiel* nécessaire à l'émancipation varieront.


Par exemple, la fourniture de bétail par l'intermédiaire d'un programme complémentaire ne devrait être considérée que comme un éventuel catalyseur. La question de savoir si le foyer possède déjà du bétail – ou au moins une expérience de l'élevage – sera importante pour déterminer quel impact cela peut avoir. De toute façon, il se peut que cet apport doive aller de pair avec des interventions pour donner accès à des terres/de la nourriture pour ce bétail, et éventuellement à une formation aux soins à

prodiguer. D'autre part, et c'est un point tout aussi important, il faut que le foyer s'engage à considérer ce bétail comme un moyen de subsistance durable – un changement que les interventions peuvent seulement faciliter, mais qui relève en définitive du foyer lui-même. Pris ensemble, tous ces éléments *peuvent* entraîner un changement dans le foyer qui le mettra sur une voie susceptible de le mener à l'acquisition de moyens de subsistance plus durables et l'inciter à décider de quitter le PPE. Dans certains cas, des interventions supplémentaires seront peut-être nécessaires. Et il se peut que dans certains cas, procurer du bétail ne soit pas la bonne solution.

Les modèles d'émancipation des participants mettent l'accent sur deux aspects importants de l'acquisition graduelle de capacités à travailler: les types d'interventions qui conviennent pour renforcer les capacités du foyer ou de l'individu et le rendre apte à quitter le programme, ainsi que la séquence de mise en œuvre de ces interventions (CGAP 2009, Banque mondiale 2010). Par exemple, si un foyer qui est dans l'insécurité alimentaire acquiert un actif quelconque, étant entendu que celui-ci augmentera la productivité et favorisera l'émancipation, il se peut qu'en définitive il le vende pour acheter de la nourriture. Dans ce cas, il fallait un changement au plan de la sécurité alimentaire *avant* que l'actif ne soit fourni pour que ces interventions soient efficaces.

Tableau 1: Catalyseurs de l'acquisition graduelle de capacités et exemples

Catalyseurs internes aux foyers	Exemple
Stabilité et sécurité	Le foyer atteint un niveau de sécurité alimentaire qui permet de prendre plus de risques et empêche les ventes d'actifs en catastrophe. La sécurité permet d'épargner un peu pour financer d'autres activités comme la recherche d'un emploi
Acquisition et développement de nouveaux actifs/ nouvelles technologies productifs	Terres pour l'agriculture ou l'élevage de bétail, matériel agricole, outils, bétail, marchandises à vendre, etc.
Acquisition de compétences et d'une expérience de travail	Nouvelles compétences agricoles, techniques (par ex., artisanales), entrepreneuriales, en matière de gestion financière
Amélioration de la santé	L'amélioration de la santé des adultes en âge de travailler pourrait entraîner une hausse de la productivité du foyer. L'amélioration de la santé des membres qui ne sont pas en âge de travailler peut libérer du temps et des ressources pour d'autres usages
Information/ Accès à des réseaux/ organismes	L'information au sujet d'autres programmes de travaux ou d'assistance sociale, l'accès à un réseau pour des activités commerciales, l'enregistrement/ l'obtention d'une carte d'identité /d'un numéro matricule permettant l'accès aux droits à l'éducation, aux soins de santé ou à d'autres formes d'assistance sociale
Dignité/ Estime de soi/ Espoir/ Motivation	Un renforcement de la dignité et de l'estime de soi peut aider à trouver un emploi ou à prendre des risques nouveaux. L'espoir est nécessaire pour travailler en vue d'améliorer son avenir et investir dans ce but



Catalyseurs extérieurs	Exemple
Croissance de l'emploi	Une nouvelle installation de transformation de denrées alimentaires pourrait offrir des emplois aux participants et leur faciliter l'émancipation
Amélioration du stock de ressources naturelles	L'amélioration de la qualité et de la conservation des sols ou de l'eau, la diminution de l'érosion, l'amélioration des pâturages peuvent favoriser une agriculture plus productive
Amélioration des infrastructures	L'amélioration des routes peut abaisser les coûts de transport, améliorer l'accès aux services de base (eau, santé, éducation) en réduisant le temps d'accès et d'accès aux marchés (ce qui peut avoir des effets multiplicateurs directs et indirects) et améliorer la production agricole
Amélioration de l'accès aux marchés	Des entrepôts frigorifiques pour le poisson et autres produits peuvent permettre aux producteurs d'obtenir un meilleur prix du fait qu'ils sont dans une meilleure position de négociation, des mesures facilitant les activités des commerçants informels au lieu de les restreindre peuvent permettre à plus de gens d'ouvrir un négoce
Augmentation de la demande locale	L'augmentation de la demande locale de viande en raison de l'augmentation des revenus locaux peut faire de l'élevage une activité plus rentable
Accès aux services financiers	L'accès au microcrédit, aux services d'épargne et à l'assurance peut faciliter une augmentation des investissements et de la prise de risques
Amélioration de la capacité institutionnelle/ des services de placement	Renforcement de la capacité institutionnelle, y compris en la reliant éventuellement aux services d'emploi publics, pour renforcer les liens entre les chômeurs et les possibilités d'emploi par le placement
Protection sociale	Les programmes complémentaires de santé publique ou d'assistance sociale autres que le PPE peuvent améliorer la situation des familles

Le tableau 1 présente un aperçu général des différents catalyseurs qui, pris individuellement, sont susceptibles de faciliter l'émancipation, mais qui sont plus généralement conjugués les uns aux autres. Beaucoup d'entre eux sont suffisamment explicites, et la difficulté est davantage de déterminer quelle combinaison de catalyseurs convient à un contexte et une situation des foyers spécifiques, et qui devrait être responsable des interventions qui portent sur ces catalyseurs – le PPE, d'autres programmes complémentaires ou les politiques économiques et sociales générales. Il importe aussi de souligner qu'un programme devrait nourrir des attentes réalistes en ce qui concerne le taux d'émancipation des participants même si une approche globale de l'émancipation est adoptée. Cela tient à de nombreuses raisons: la capacité du ménage de tirer pleinement parti des interventions visant à faciliter son autonomisation, les chocs et les crises que subissent les participants et les limites de tout programme pour ce qui est de la capacité d'influer sur les catalyseurs extérieurs.

Par ailleurs pour chaque catalyseur, il peut aussi y avoir une tendance opposée, à savoir que le catalyseur potentiel devient une nouvelle contrainte. Si la participation à un PPE se traduit par exemple par une déconsidération sociale, la personne peut perdre confiance en elle et cette participation devient une entrave plus qu'un catalyseur. De même s'agissant des catalyseurs extérieurs, la fermeture d'une usine locale de transformation de denrées alimentaires rendra encore moins probable l'acquisition de capacités pour prendre un emploi local. Il est donc possible que les programmes d'émancipation aient à surveiller l'apparition d'éventuelles contraintes en chemin et à trouver les moyens de les éliminer ou de les contourner.



Où et comment les PPE peuvent-ils apporter leur contribution?


Les PPE sont utilisés dans des contextes très divers et cela influera aussi dans une large mesure sur les stratégies et interventions en vue de l'émancipation des participants. L'émancipation revêtira probablement une forme très différente dans les zones rurales de l'Éthiopie, dans les zones urbaines de l'Afrique du Sud ou dans un pays sortant d'un conflit comme le Kosovo car le profil des participants ainsi que les conditions dans lesquelles il faut qu'ils quittent le programme sont très différentes.

La mesure dans laquelle le PPE et telles ou telles interventions complémentaires peuvent permettre le changement variera également, mais lorsque cela est jugé possible, l'objectif des interventions et du soutien pour favoriser l'autonomisation est essentiellement de faire en sorte que ce changement substantiel puisse se produire.

Deux importants facteurs peuvent aider à déterminer s'il est faisable d'inclure des objectifs d'émancipation dans un PPE:

- l'augmentation des possibilités économiques en cas de prévisions d'une croissance de l'économie et de l'emploi au niveau local/sectoriel – que ce soit après un conflit ou dans le cadre du développement général du pays
- des programmes existants ou potentiels qui peuvent être complémentaires par rapport au PPE et atténuer les contraintes qui pèsent sur l'emploi et la production de revenus
- En pareilles circonstances, il faudra déterminer le niveau d'autonomisation en passant d'un modèle conceptuel à un modèle opérationnel. Il faudra aussi une surveillance du processus pour voir si ces interventions sont réellement efficaces.

Passons maintenant à la question des catalyseurs de l'émancipation que les PPE peuvent renforcer. Manifestement, ils sont mieux placés pour renforcer certains catalyseurs plutôt que d'autres. Cependant, ce n'est pas parce qu'ils sont bien placés pour agir qu'il faut supposer que c'est effectivement



ce qui se passe. Dans bien des cas, il faut que la conception du PPE comporte certains éléments particuliers pour qu'il puisse renforcer un catalyseur donné. En outre, il est nécessaire de procéder à une évaluation pour s'assurer du caractère réaliste des attentes concernant l'action de renforcement qu'un PPE peut avoir sur les divers catalyseurs eu égard au niveau de changement nécessaire pour permettre l'émancipation³. Ainsi, par exemple, les PPE peuvent contribuer à l'accumulation d'équipements, mais le degré d'accumulation requis variera aussi d'un foyer à l'autre, et selon les contextes. C'est pourquoi il est préférable de considérer que les PPE contribuent au *potentiel* d'émancipation des individus et des foyers. Enfin, il convient de souligner que lorsque les PPE sont en mesure de renforcer ces catalyseurs, cela concerne souvent un nombre limité de participants seulement.

Cependant, les PPE peuvent aussi être complétés par d'autres mesures pour aider à stimuler les divers catalyseurs simultanément. Compte tenu des compétences spécialisées spécifiques nécessaires pour mettre en œuvre des interventions telles qu'une formation ou une orientation dans le choix des équipements productifs, et de la nécessité de le faire d'une manière coordonnée, il est habituellement préférable de les organiser en interventions complémentaires et de faire passer le PPE à l'arrière-plan. Les divers catalyseurs susceptibles d'être renforcés directement par les PPE et le rôle des interventions complémentaires seront examinés ci-après.

Stabilité et sécurité: fournir un revenu régulier et prévisible, faciliter la prise de risques

Les PPE peuvent procurer de la stabilité à un foyer en lui procurant un revenu régulier et prévisible, ou bien l'assurance qu'il se verra proposer du travail en cas de besoin. Cela peut stabiliser la consommation et créer une sécurité élémentaire. Il est toutefois important que le PPE soit délibérément conçu dans ce but. Les programmes qui n'offrent qu'une possibilité de travail de courte durée n'apportent généralement pas cette sécurité. De plus, il faut que le PPE veille à ce que le travail offert et les paiements effectués soient réguliers et à ce que les retards subis soient minimes. Mais si ces conditions sont remplies, ils peuvent constituer une plate-forme à laquelle il est possible de rattacher d'autres activités favorisant l'acquisition graduelle de capacités au moyen de programmes complémentaires.

La période de temps durant laquelle le PPE doit garantir ce type de sécurité pour rendre l'émancipation possible dépendra beaucoup de la situation du

³ Par exemple, dans le PPPS, quatre catégories de foyers ont été identifiées en fonction de leur potentiel d'émancipation. Certains types de foyers ont été jugés peu susceptibles d'être apte à se passer du programme un jour, et pour d'autres, la conclusion a été que nonobstant le PPPS et ses interventions complémentaires "l'acquisition de capacités prendrait beaucoup de temps" (Slater et coll. 2006).

foyer, de l'intensité des interventions complémentaires et du contexte social et économique général. En outre, les progrès réalisés par un grand nombre de foyers ne seront probablement pas linéaires et beaucoup d'entre eux connaîtront des déconvenues, qui allongeront le temps nécessaire pour stabiliser le revenu procuré par le PPE.

Dans beaucoup de contextes, il s'agit d'une fonction capitale des PPE, quelle que soit son importance pour favoriser également l'acquisition de capacités. De plus en plus, les PPE peuvent le faire grâce à des éléments comme l'accès universel, la planification de travaux réguliers et prévisibles, l'amélioration de la fiabilité et de la régularité des paiements et le fait de considérer les PPE comme une stratégie à long terme.




Acquérir et développer des équipements et technologies productifs et investir dans des activités sources de revenu

L'accès à de nouveaux équipements ou leur possession est un domaine dans lequel les PPE peuvent apporter quelque chose, même si dans la pratique cette contribution est souvent limitée. C'est par le revenu qu'ils procurent que les PPE peuvent contribuer de la façon la plus immédiate à l'acquisition d'équipements. Si le foyer arrive à épargner une partie du revenu augmenté obtenu grâce au PPE, cela peut lui permettre d'investir dans un équipement. Les éléments d'information en provenance d'un grand nombre de PPE⁴ ont montré qu'une petite (mais non négligeable) partie des participants aux PPE arrivent à épargner un peu de leurs gains pour acquérir des équipements par la suite ou investir dans des activités sources de revenu⁵. La mesure dans laquelle ces équipements renforcent le potentiel d'autonomisation dépend là encore d'un certain nombre de facteurs, y compris le stock d'équipements initial du foyer.

Même les programmes qui procurent un travail ponctuel de courte durée peuvent contribuer à favoriser l'acquisition par les foyers de certains équipements susceptibles d'aider à leur émancipation – en particulier dans les contextes de sortie de crise. En pareilles circonstances, il se peut que les foyers

⁴ Par exemple, au Liberia, où 14,2 pour cent des participants utilisaient leur revenu procuré par le PPE pour faire certains investissements, même si l'emploi n'était procuré que pour une période de 40 jours, mais à un taux de rémunération relativement élevé. 8,2 pour cent ont procédé à des investissements liés à l'agriculture, et l'investissement le plus courant pour les autres était l'achat de marchandises pour la vente (LACE 2009). En Afrique du Sud on a constaté que 14 pour cent des participants au programme Gundo Lashu et 12 pour cent des participants au programme Zibambebe disaient utiliser leur revenu pour établir de petites affaires ou investir dans des activités sources de revenu. Dans le cadre du programme Gundo Lashu, les foyers se concentraient essentiellement sur le petit commerce (54 pour cent), la fourniture de services (30 pour cent), la production agricole (9 pour cent) et la production domestique (7 pour cent). Parmi les foyers couverts par le programme Zibambebe, le petit commerce était aussi l'activité la plus courante (12 pour cent), suivi par la production agricole (26 pour cent), la fourniture de services (12 pour cent), et la production domestique (10 pour cent) (McCord 2004).

⁵ Il convient d'interpréter ces chiffres en tenant compte du contexte, à savoir que tout le monde ne peut pas devenir entrepreneur et que les possibilités d'investissement dans les zones rurales d'Afrique du Sud, par exemple, sont très limitées.



aient perdu des équipements productifs en raison de la crise et que cette perte les empêche de reprendre leurs activités antérieures. Dans ces conditions, les PPE peuvent être structurés de façon que les participants puissent acquérir une nouvelle fois ces équipements⁶. Cela dépend bien entendu de la situation de chaque foyer et des salaires versés dans le cadre du PPE. Lorsque les taux de rémunération sont bas, la plus grande partie du revenu sera peut-être simplement consacrée à la consommation, apportant ainsi une amélioration temporaire de la situation, mais sans contribuer à la création d'actifs. Les PPE peuvent aussi favoriser autrement l'acquisition de certains équipements.

Il est également envisageable que ceux qui travaillent puissent acquérir les outils et matériels utilisés dans les PPE – ce qui suppose de définir un arrangement adéquat à cette fin⁷. En général, ces outils et matériels peuvent être utilisés dans les travaux agricoles ou les travaux de construction locaux.

Enfin, une caractéristique importante de certains PPE est qu'ils sont autorisés à faire des investissements dans l'amélioration d'actifs privés de certaines catégories de foyers (les plus pauvres et les plus vulnérables), en particulier dans les terres pour les rendre plus cultivables ou plus productives. Cela peut accroître la valeur et la productivité de ces actifs en contribuant au potentiel d'autonomisation de ces foyers.

Lorsqu'il s'agit de concevoir un PPE, la question n'est donc pas tant de savoir s'il peut contribuer à l'accumulation d'actifs, mais si cet objectif devrait être incorporé dans le PPE d'une façon ou d'une autre. Les éléments de la conception qui viendraient étayer le potentiel d'accumulation d'actifs seraient les suivants: des taux de rémunération plus élevés, des périodes d'emploi plus longues et un accès universel, en permettant à ceux qui veulent accumuler des actifs de continuer de travailler dans le cadre du PPE après que leurs besoins de consommation élémentaires ont été satisfaits, ce qui leur permet d'épargner.

En ce qui concerne la nature de l'actif, pour qu'il soit un catalyseur, il faut qu'il augmente d'une manière ou d'une autre la productivité ou le revenu du foyer et dans ces conditions, l'actif qui se prête le mieux à un investissement sera très largement fonction du contexte. Cela étant, normalement, conseiller les foyers au sujet des actifs à se procurer ne relèvera pas des attributions ou des compétences du personnel du PPE, mais cela viendra plutôt comme une activité complémentaire dont se chargeront le personnel et les organisations équipés pour cela.

⁶ Au Bangladesh, les victimes du cyclone Sidr comprenaient beaucoup d'artisans qui avaient perdu leurs outils et ne pouvaient donc pas reprendre leur métier précédent.

⁷ Dans le cadre du programme Zibambebe en Afrique du Sud, où les participants sont censés travailler pour le programme sur une base permanente en exécutant des travaux ordinaires d'entretien des routes dans leur région, ils gardent les outils chez eux et sont libres de les utiliser à d'autres fins également.

Acquisition d'une expérience de travail et de compétences

L'acquisition de compétences et d'une expérience de travail est souvent une raison importante pour laquelle un PPE est choisi comme option stratégique. On estime que l'expérience de travail et "l'expérience du travail" sont précieuses en soi et contribuent au développement des participants à divers niveaux. Le fait de travailler (dans le cadre d'un PPE) développe la confiance en soi, améliore le comportement sur le lieu de travail et renforce la discipline et la capacité de travailler avec d'autres personnes. Les PPE peuvent aussi aider les participants à affronter de nouvelles situations qui les obligeront à apprendre à gérer un nouveau revenu et un contrat de travail, et à traiter avec les banques et les autorités locales. Tous ces éléments sont d'importants catalyseurs de l'acquisition de capacités. En outre dans certains pays ou certains contextes, l'accès à un "premier emploi" et/ou une expérience de travail antérieure peuvent accroître la probabilité de trouver un autre emploi et les PPE sont à même de fournir ce premier emploi et cette expérience.

L'acquisition de nouvelles compétences peut aussi permettre aux participants d'être plus productifs dans leurs activités de subsistance actuelles ou d'entreprendre de nouvelles activités économiques. Les PPE peuvent habituellement aider à acquérir certaines compétences techniques liées au travail à accomplir, et celles-ci peuvent contribuer à l'obtention de ces deux résultats possibles. Par exemple, dans le cadre du PPPS en Éthiopie, selon les informations communiquées, beaucoup de participants ont pu utiliser leurs compétences en matière de conservation des sols et des eaux pour leurs propres terres, augmentant ainsi leur propre productivité agricole⁸. Dans beaucoup de programmes qui comportent des activités de construction, les participants peuvent utiliser leurs compétences dans ce domaine pour trouver un emploi similaire.

Les PPE qui veulent mettre l'accent sur ces catalyseurs voudront peut-être accorder une place importante à ces éléments particuliers. Ils devraient faire attention à renforcer l'"expérience du travail" par des mesures comme le travail en équipe, en insistant sur le comportement approprié sur le lieu de travail et la ponctualité, l'achèvement du travail, la formalisation qu'entraîne l'établissement d'un contrat écrit et le paiement par la voie d'un compte bancaire. En même temps, ils peuvent s'efforcer de s'assurer que le travail accompli donne lieu à de réels transferts de compétences, en offrant des orientations et explications appropriées concernant les diverses activités.

⁸ Campbell indique que 54 pour cent des participants ont dit qu'ils avaient pu utiliser les compétences en matière de conservation des sols et des eaux acquises dans le cadre du PPPS sur leurs propres terres.



© Indian Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme

Amélioration de la santé

La maladie et les problèmes de santé peuvent être des facteurs importants qui s'opposent à l'acquisition graduelle de capacités. Si les adultes d'un foyer sont malades et incapables de travailler cela aura une incidence sur le revenu du foyer. Si les enfants ou des personnes âgées sont malades, il faudra que les adultes les soignent, ce qui demandera du temps mais aussi éventuellement d'autres ressources pour couvrir les coûts des soins médicaux.

En pareilles circonstances, un PPE pourrait améliorer cette situation en procurant un revenu qui pourra être utilisé pour recevoir des soins de santé, acheter des médicaments ou améliorer la nutrition. Cependant, si les adultes qui relèvent du PPE sont trop malades pour travailler et donc incapables de toucher un revenu au titre du PPE, cela représente une contrainte importante. Certains PPE⁹ sont en mesure de verser des prestations quand les adultes d'un foyer sont malades.

Par les activités de travail, certains PPE peuvent aussi contribuer à améliorer la santé et le bien-être des membres de la communauté où se déroulent leurs activités en fournissant des services de soins de santé auxiliaires, entretenir des jardins potagers pour nourrir les personnes âgées ou les enfants scolarisés, fournir des soins à domicile et maintenir la sécurité en cas de forts taux de criminalité ou d'accidents.

⁹ Dans le cadre du PPPS en Éthiopie, les transferts en faveur des foyers continuent s'il n'y a pas d'adultes dans le foyer disponibles pour reprendre le travail en raison d'une maladie ou d'un handicap temporaire (Banque mondiale 2010).

Information / Accès aux réseaux / organismes

Beaucoup de participants aux PPE n'ont pas d'informations ni d'accès aux réseaux qui peuvent fournir ces informations. Fréquemment, cela a d'autres conséquences négatives pour eux. Il se peut aussi qu'ils n'aient pas pu obtenir de papiers d'identité. C'est pourquoi ils n'"existent pas officiellement" et sont dans l'impossibilité de bénéficier des services ou de l'assistance sociale auxquels ils ont normalement légalement droit. Dans d'autres cas, il se peut qu'ils n'aient pas pu s'immatriculer auprès de l'administration compétente car ils sont illettrés ou bien ils n'ont pas pu se déplacer jusqu'aux bureaux les plus proches.

Les PPE peuvent jouer un rôle important pour renforcer l'intégration de ces gens. Les participants peuvent se voir remettre une carte d'identité, qu'elle soit spécifiquement établie pour le programme¹⁰, ou qu'il s'agisse d'une carte officielle délivrée par l'administration¹¹, selon les circonstances. Ils peuvent être inclus dans les bases de données du PPE et recevoir une aide pour bénéficier de services financiers par l'intermédiaire des banques ou des bureaux de poste.

En travaillant avec d'autres gens dans la communauté, ils peuvent aussi renforcer leurs réseaux locaux et établir des relations avec leurs collègues. C'est important car les relations entre pairs peuvent fonctionner comme des réseaux de soutien. Ils peuvent aussi créer des relations "verticales", en ce sens que les participants peuvent faire la connaissance de membres plus influents de la communauté, par exemple en participant aux comités locaux chargés de sélectionner les projets.

Les PPE peuvent comporter des éléments qui aident les participants en ce qui concerne d'autres services et droits à prestations publics. Cela peut constituer un volet spécifique du programme, ou bien être fait en coopération avec d'autres départements administratifs. Ils peuvent aussi encourager activement la formation de réseaux de pairs en favorisant l'organisation des participants¹² ou par l'intermédiaire des diverses commissions et structures relevant des comités chargés de la mise en œuvre du programme qui identifient les projets et sélectionnent les participants, ou par les audits sociaux.

¹⁰ Par exemple, les PPE en Inde, en Éthiopie et au Liberia établissent tous une forme d'identification des participants au niveau du programme. Cette identification est généralement un volet du programme nécessaire pour recevoir le salaire ou demander du travail qui crée une relation formelle entre le participant et le programme.

¹¹ Dans le Programme de travaux collectifs Zibambéle en Afrique du Sud, les participants qui n'ont pas de pièce d'identité officielle bénéficient d'une aide pour en faire la demande (McCord 2004, Philip 2010).

¹² Le programme Zibambéle en Afrique du Sud a organisé les participants en groupes d'épargne qui tenaient des réunions régulières. Ces réunions avaient aussi pour objet de créer des relations entre les participants et de constituer un forum dans le cadre duquel l'administration provinciale pouvait entrer en contact avec les participants, leur fournir des informations, etc.

Dignité / Estime de soi / Espoir / Motivation

Parmi les populations pauvres participant aux PPE, beaucoup ont perdu tout espoir d'un avenir meilleur. Il y a peu de chances que les personnes désespérées ou qui n'arrivent pas à envisager un avenir meilleur puissent sortir de leur situation précaire ou être aptes à le faire et il faudra aussi s'en préoccuper. Les PPE peuvent avoir une action sur ce plan en mettant en place un mécanisme permettant d'entreprendre des activités susceptibles de changer la situation d'un individu. Par ailleurs, il est possible de susciter l'espoir de meilleures perspectives par de nouvelles expériences: l'acquisition d'un actif, le travail en commun avec des collègues pour améliorer l'environnement local, un premier contrat de travail, un premier salaire régulier ou un premier paiement sur un compte bancaire¹³.

De plus, les PPE peuvent améliorer l'estime de soi et la dignité en donnant aux individus la possibilité d'améliorer leur propre communauté. Le travail productif aide à façonner toutes ces caractéristiques et montre aux individus qu'ils peuvent contribuer à l'amélioration de leur propre situation et de celle des communautés dans lesquelles ils vivent. Ces caractéristiques sont difficiles à mesurer et il est encore plus difficile de quantifier précisément le rôle qu'elles peuvent jouer dans l'émancipation finale des participants, mais on s'accorde en général à considérer qu'elles sont essentielles pour que cela se produise.

Programmes complémentaires

Nombre des programmes et interventions qui peuvent venir à l'appui de l'émancipation des participants peuvent être structurés de façon à ce qu'ils complètent les PPE, plutôt que d'en faire partie intégrante. Cela implique qu'ils soient gérés par un organisme différent, ou au moins par une équipe différente. C'est habituellement le cas parce que les connaissances spécialisées et le cadre opérationnel nécessaires pour gérer efficacement un PPE sont très différents de ceux des programmes complémentaires qui sont axés sur le renforcement des catalyseurs. Néanmoins, concevoir et mettre en œuvre des programmes complémentaires demeure une tâche difficile, pour laquelle il faut une bonne coordination et une bonne coopération entre des intervenants très divers¹⁴. Le tableau ci-après présente un aperçu général des différents types de programmes complémentaires, ainsi que quelques exemples.


¹³ Par exemple, dans le cadre du Projet d'autonomisation des communautés au Liberia, 94 pour cent des participants au volet travaux publics du projet ont indiqué que, leur salaire étant versé sur un compte bancaire, c'était la première fois de leur vie qu'ils avaient des contacts avec une banque (Andrews et coll. 2011).

¹⁴ Voir par exemple Slater et coll. 2006 en ce qui concerne certaines des questions complexes et des difficultés rencontrées dans l'harmonisation des politiques et programmes pour favoriser l'émancipation dans le cadre du PPPS en Éthiopie.

Catalyseur	Programme complémentaire	Exemples
Stabilité et sécurité: fournir un revenu régulier et prévisible, faciliter la prise de risques	Protection sociale, par ex., transferts (conditionnels) en espèces	PPPS, allocations familiales en Afrique du Sud
Possibilité de bénéficier ou de devenir propriétaire de nouveaux équipements / nouvelles technologies productifs / d'investir dans des activités qui procurent un revenu	Services de vulgarisation, microcrédit, réforme agraire	PPPS HABP
Acquisition d'une expérience et de compétences professionnelles	Formation formelle et informelle, placement	PETP Programmes relatifs au secteur social et Programmes de service national pour les jeunes
Santé	Souscription à une police d'assurance santé, accès aux programmes de santé, formation à la prévention des maladies transmissibles	Inde, PTC
Information / Accès aux réseaux/ organismes	Services d'emploi et placement, orientation professionnelle	Formation et assurance chômage (SCyE) Argentine
Dignité / Estime de soi / Espoir / Motivation	Orientation, soutien à l'entrepreneuriat, encadrement	

Les programmes de formation sont parmi les plus courants des programmes complémentaires des PPE, même s'il est souvent très difficile de les mettre en œuvre à l'échelle du PPE, en raison du coût d'une formation formelle et des difficultés logistiques de la fourniture d'une telle formation aux participants à proximité de leur lieu de résidence. Dans la plupart des cas, il est plus réaliste qu'un nombre limité de participants soigneusement sélectionnés soient placés dans des programmes de formation formels qui leur permettent d'être certifiés à un niveau donné¹⁵. La formation peut être liée au travail à effectuer, mais elle peut souvent être plus étendue et plus formelle que ce qui est nécessaire pour exécuter le travail en question. La fourniture d'une formation connexe aux aptitudes utiles dans la vie quotidienne, par exemple une éducation sanitaire

¹⁵ Cela a été fait par exemple durant la première phase du Programme élargi de travaux publics (PETP) en Afrique du Sud. La mise en œuvre d'une formation à l'échelle voulue posait beaucoup de difficultés, et beaucoup de participants n'ont pas été formés, alors qu'ils en avaient officiellement le droit. De plus, il y avait des difficultés considérables pour coordonner la formation entre le PETP et le Département du travail qui était responsable en dernier ressort de la mise en œuvre de la formation tout en la sous-traitant à des fournisseurs de services. Cependant, les enquêtes menées ont bien montré que lorsque la formation a été fournie, elle a été dans l'ensemble jugée utile.



de base et une formation à la prévention des maladies transmissibles, à la gestion financière, etc. est aussi une activité courante mais qu'il faut adapter au contexte local et au profil des participants¹⁶. Même si une telle formation peut être moins onéreuse à fournir, sa mise en œuvre comporte encore souvent bon nombre de difficultés logistiques. La formation complémentaire peut aussi inclure une formation de compétences qui ne sont pas directement liées au travail à accomplir, mais à l'amélioration des revenus et des moyens de subsistance existants. La fourniture de services de vulgarisation agricole ou d'une formation aux nouvelles méthodes de production agricoles en est un exemple¹⁷.

En ce qui concerne les actifs, des activités complémentaires peuvent en faciliter l'acquisition au moyen d'initiatives et de services d'épargne, ainsi que de dispositifs de microcrédit. Pour ce qui est de la question de savoir dans quel type d'actifs le foyer devrait investir, des connaissances spécifiques sont nécessaires, concernant non seulement ces micro-investissements, mais aussi les contextes et les marchés locaux. Les foyers peuvent être en mesure de prendre eux-mêmes ces décisions. Si ce n'est pas le cas, il est possible de les conseiller, mais il faut souvent que cette action soit structurée dans le cadre d'un "plan d'acquisition graduelle de capacités" général du foyer.

Afin d'améliorer la sécurité et la stabilité des foyers, d'autres mesures de protection sociale peuvent compléter le PPE, par exemple en facilitant l'accès aux soins de santé pour les participants. Les PPE peuvent être utilisés pour identifier les foyers à cibler pour les dispositifs de soins de santé et c'est par exemple ce qui se passe dans le cadre du Programme national de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (MGNREGA) en Inde. Comme autres interventions susceptibles de renforcer la stabilité, on peut mentionner la possibilité de bénéficier de certaines allocations. Le Programme Zibambebe et le Programme de travaux communautaires en Afrique du Sud, par exemple, aident les foyers participants à s'inscrire pour bénéficier d'allocations familiales auxquelles ils ont droit, même s'ils travaillent et sont rémunérés par le programme.

Programmes de suivi

Une amélioration des capacités réussie comporte un aspect intéressant et important: la possibilité de bénéficier de programmes de suivi. Ceux-ci peuvent être semblables aux programmes complémentaires, mais les participants y ont toujours accès même après avoir quitté le PPE, ou bien il

¹⁶ Une formation aux aptitudes utiles dans la vie quotidienne a été aussi fournie dans le cadre du PETP, mais pas à l'échelle initialement prévue. Lorsqu'elle a été fournie, son impact n'est pas clair. Au Liberia, la fourniture d'une telle formation a été incorporée au Programme de travaux communautaires.

¹⁷ Grâce au Programme complémentaire de renforcement des actifs des foyers (auparavant Programme de sécurité alimentaire), un nombre limité de foyers participant au PPPS ont accès à certains équipements.

est possible qu'ils aient à quitter le PPE pour avoir accès au programme. Un exemple d'un tel programme est présenté ci-après avec le cas de l'Argentine. Mais il peut aussi s'agir de programmes entièrement différents, par exemple un programme de bourses permettant aux participants de poursuivre leur éducation ou leur formation, ou bien des programmes qui offrent un soutien aux petites entreprises. Par ailleurs, du point de vue de la protection sociale, il est important d'offrir aussi d'autres mesures de protection que le PPE: une assurance-chômage, par exemple, si l'émancipation débouche sur un quelconque emploi formel.

Les programmes de suivi peuvent représenter des facteurs d'autonomisation importants, les participants peuvent être plus susceptibles de quitter volontairement un PPE s'ils savent qu'ils vont intégrer un programme différent qui offre un soutien ou un revenu mieux adapté à leur situation améliorée, tout en reconnaissant que l'émancipation conférée par un PPE ne signifie pas qu'on sort de la pauvreté ni que les foyers ne sont plus vulnérables aux chocs.

Facteurs externes

Dans beaucoup de contextes, les facteurs externes sont essentiels pour qu'il y ait une possibilité d'émancipation. Dans les contextes où les terres agricoles sont rares et dégradées, par exemple, il sera beaucoup plus difficile de quitter le programme pour entrer dans le secteur de l'agriculture, ce qui réduit les options offertes. De même, l'amélioration des capacités pour intégrer la production de produits consommés localement nécessite l'existence d'un marché local pour ces produits et que ce marché ne soit pas dominé par de gros producteurs¹⁸ (Afrique du Sud).

Dans bien des cas, les PPE ont une influence limitée sur un grand nombre des facteurs externes qui facilitent une autonomisation, surtout si le programme est de petite envergure ou de courte durée. Cependant, les PPE qui sont prévus pour une durée moyenne ou longue devraient prendre au sérieux les facteurs externes qui facilitent l'émancipation, car ils peuvent exercer une influence assez forte, en particulier par la création d'actifs¹⁹.

D'autres catalyseurs/contraintes externes qui peuvent être pris en compte sont l'amélioration des infrastructures locales et le fait de stimuler la demande locale par des achats locaux et l'utilisation de méthodes fondées sur les ressources locales, ce qui accentue les effets multiplicateurs sur l'économie locale. Il faut faire plus d'études pour déterminer la manière exacte dont les PPE peuvent porter ces effets à leur maximum et les maintenir, mais l'examen détaillé de cette question déborde du cadre de la présente note.

¹⁸ Il a été constaté que c'était le cas en Afrique du Sud (Philip 2010), ce qui limitait les options pour la production locale comme activité source de revenus et donc les options pour l'émancipation.

¹⁹ C'est ce que font des programmes de grande envergure comme le PPPS et le MGNREGA, en s'attachant à la remise en état des ressources naturelles qui entraînera une augmentation de la production agricole locale.

Émancipation des participants et différents types de PPE

Émancipation dans le cadre des programmes qui fournissent des emplois de courte durée

Les programmes qui ne fournissent que des emplois de courte durée connaissent des difficultés propres au plan de l'émancipation. Compte tenu de l'intensité, de la durée et de la gamme des interventions nécessaires pour une émancipation, il est peu probable qu'elles puissent être incorporées dans ces types de programmes. Mais cela ne veut pas dire que les PPE qui offrent des emplois de courte durée ne devraient pas prendre en considération des interventions qui peuvent contribuer à l'éventuelle autonomisation des participants.

Les programmes de courte durée devraient reconnaître leurs propres limites dans la mesure où tous les participants devront sortir du programme. Des mesures spécifiques pourraient alors viser à mettre les participants dans une meilleure position après le programme. La nature et la combinaison de ces mesures seront cependant fortement déterminées par le contexte. Dans ces programmes, on intègre souvent une formation sur le tas, complétée par un cours de formation à l'intention de certains participants sélectionnés, afin d'améliorer la gestion des projets ou la qualité des actifs créés. Si, par exemple, il existe des possibilités de formation professionnelle dans la région et que les participants ont plus de chances d'être employés s'ils ont été formés, les programmes pourront souhaiter les orienter vers ces programmes de formation.

Il convient de souligner un point important: les programmes qui offrent principalement des possibilités de travail de courte durée sont plus courants dans les situations où il y a récemment eu un choc ou une crise qui a eu des répercussions négatives sur l'emploi et les moyens de subsistance. Dans ces circonstances, les participants sont souvent en mesure de quitter le PPE après la crise pour reprendre leurs activités antérieures – par exemple les agriculteurs après une période de sécheresse. Lorsque la crise a détruit des emplois, il est souvent plus difficile pour les participants de retrouver simplement leurs emplois antérieurs une fois que l'économie se redresse. Il se peut que la crise ait provoqué la faillite d'entreprises ou que les emplois considérés aient été définitivement détruits. De nouveaux emplois peuvent être créés après la crise, mais il faut que les participants aux PPE puissent y avoir accès. Dans ce contexte, les services d'emploi comme le "placement" ou l'"accès à la reconversion" deviennent particulièrement importants pour faciliter la progression des participants.

Émancipation des participants dans le cadre des PPE et des mécanismes de garantie de l'emploi universels

Les programmes qui ne sont pas ciblés mais au contraire accessibles à tous ou qui comportent une approche fondée sur des droits auront une conception de

l'émancipation différente (Lieuw-Kie-Song et coll. 2011). Les participants ne peuvent pas renoncer volontairement à un droit et le programme ne devrait pas non plus être considéré comme décourageant les gens de se prévaloir de ce droit. Cela soulève alors certaines questions quant à la façon dont les départs volontaires peuvent être encouragés dans ces programmes universels.


D'une part, un RGE peut s'attacher essentiellement à faire en sorte que les individus puissent exercer leur droit au travail s'ils le veulent et ne pas trop se préoccuper des raisons pour lesquelles ils exercent ou non ce droit, puisque cet aspect échappe en grande partie à l'influence du PPE. Mais d'autre part, un RGE emploiera des gens dans l'intention d'accomplir un travail qui bénéficiera aux personnes qui travaillent dans le cadre du RGE, qu'il s'agisse de créer des actifs ou de fournir des services. On pourrait faire valoir que ceux-ci devraient en définitive contribuer à créer une situation dans laquelle de moins en moins de gens auront besoin du revenu procuré par le RGE. Et dans une certaine mesure, l'impact du RGE devrait être jugé au regard de sa capacité de contribuer à réduire la demande – c'est-à-dire sa capacité de faciliter l'émancipation de ceux qui participent au programme.

Quelle que soit la façon dont le RGE traite ces questions, il n'en demeure pas moins que dans ces types de programmes, les participants ne sont pas forcés de sortir contre leur gré, et l'autonomisation ne peut être que volontaire. De plus, on ne peut pas non plus empêcher les participants de revenir. La question de savoir si un foyer est ou non apte à partir dans ce contexte est tranchée uniquement par le foyer, ce qui se traduit par sa décision de ne pas prendre de travail. En outre, si un foyer décide que le fait de s'être considéré comme apte à quitter le programme était une erreur, il peut revenir. Les mesures visant à faciliter l'émancipation demeurent pertinentes et peuvent faire partie du programme, mais elles ne peuvent pas comporter d'éléments qui limitent la période durant laquelle il est possible de bénéficier du PPE.

En raison de ces caractéristiques, les programmes universels peuvent effectivement faire partie de la stratégie d'un foyer pour faire face aux difficultés et trouver des moyens de subsistance. Un foyer peut par exemple être à même de subvenir à ses propres besoins par une combinaison de plusieurs activités qui lui procurent des revenus, du moment qu'il peut les compléter par le revenu qu'il tire du PPE durant un certain nombre de jours par an. Il se peut aussi que les PPE fassent partie à d'autres titres de la stratégie des foyers pour faire face aux difficultés et trouver des moyens de subsistance. Même si un foyer ne s'inscrit pas régulièrement au PPE, le fait que le PPE sera là en cas de nécessité est un important facteur de sécurité pour sa stratégie²⁰.

²⁰ Il est intéressant de noter que si plus de 119 millions de cartes d'emploi ont été remises à des foyers dans le cadre du MGNREGA, 55 millions de foyers seulement ont sollicité un travail. Cela semble étayer le point de vue selon lequel beaucoup ont demandé une carte d'emploi en la considérant comme une sorte d'assurance leur permettant de solliciter du travail en cas de nécessité.

Émancipation et sortie dans les programmes ciblés



Les PPE qui ont recours à des mesures de ciblage pour sélectionner les participants mais qui ne limitent pas la participation dans le temps sont confrontés à certaines difficultés particulières en ce qui concerne la sortie et l'émancipation. Comme le ciblage introduit un ensemble de critères qui déterminent si une personne ou un foyer peut participer ou non, la logique voudrait que lorsque ces critères ne sont plus satisfaits, la participation doive prendre fin. Or, les participants pourraient se retrouver dans une situation où ils ne répondent plus aux exigences du ciblage, sans pour autant vouloir quitter le programme. Ces programmes emploient souvent le terme d'émancipation des participants, même quand la sortie du programme n'est pas volontaire. Les conceptions et les difficultés dans le cadre de ces programmes ont déjà été évoquées dans la section consacrée à la sortie des programmes.

Lorsque ce sont des foyers et non des individus qui sont ciblés, les choses peuvent se compliquer encore. En effet, un foyer peut comprendre plusieurs membres susceptibles de travailler dans le cadre d'un PPE, et donc si par exemple le membre du foyer qui travaillait dans le PPE trouve un autre travail, il se pourrait que d'autres membres du foyer veuillent prendre sa place, mais que le supplément de revenu les "disqualifient" et leur interdise donc de le faire.

Une autre caractéristique des programmes ciblés est la mesure dans laquelle le ciblage prend en compte la probabilité d'une progression des participants. Cela signifie que le ciblage identifie les foyers qui sont susceptibles d'être en bonne position pour une certaine progression. Ceux qui disposent de main-d'œuvre/ d'un excédent de main-d'œuvre, de terres ou d'autres actifs peuvent avoir besoin de moins de soutien et d'interventions pour la progression. En revanche, ceux qui n'ont pas de terres ni d'actifs productifs à leur disposition sont ceux qui ont le moins de chances d'être en mesure de partir. On pourrait alors fournir une aide à ceux qui sont susceptibles d'être aptes à se passer du programme de façon qu'ils puissent le quitter plus rapidement. De plus, on pourrait aussi les désagréger davantage en catégories correspondant à des types de soutien différents. Par exemple, il est probable qu'un couple aux alentours de la cinquantaine n'ayant plus d'enfants à charge aura besoin d'un soutien très différent de celui qu'il faudra fournir à un foyer de jeunes adultes avec des petits enfants. Toutefois, cela nécessitera beaucoup de soin dans le ciblage et l'administration des participants, et des interventions très adaptées pour faciliter leur émancipation. Tous ces éléments sont généralement difficiles à mettre en œuvre dans beaucoup de contextes où il faut mettre en place des PPE et il se peut qu'ils débordent du cadre de la conception d'un PPE.

Acquisition (graduelle) de capacités dans le cadre des PPE pour décrocher un autre emploi

Dans certains PPE, la principale stratégie en matière d'avancement pour les personnes ou les foyers pourra être de faire en sorte que les gens s'inscrivent

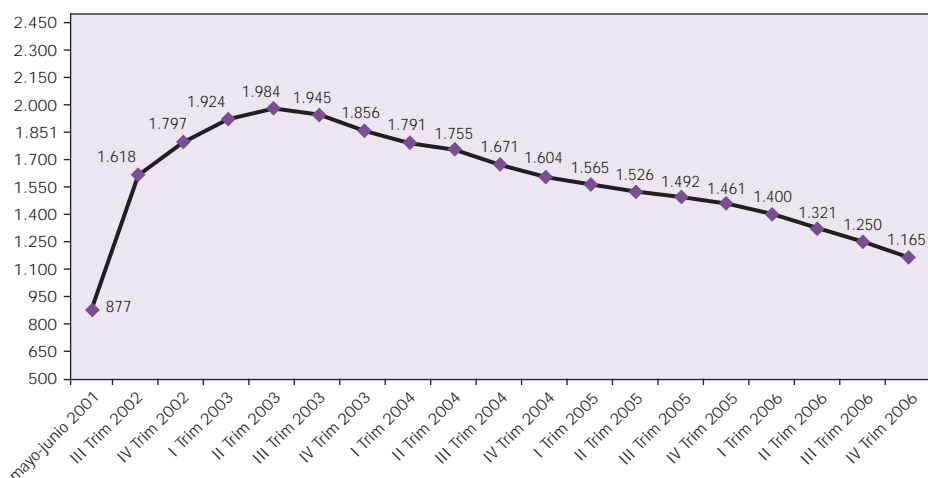
au PPE, ce qui est très différent de l'émancipation débouchant sur la capacité de se procurer des moyens de subsistance durables, par exemple. Bien entendu, il faut pour cela qu'il y ait des emplois offerts dans l'économie, que les gens pourront décrocher une fois qu'ils auront quitté le programme. C'est une situation courante lorsque le chômage est cyclique, que les PPE sont mis en place ou développés en période de crise ou de récession, et que l'emploi repart quand la crise ou la récession prend fin. Toutefois, quand le chômage est structurel, il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un grand nombre de participants aux PPE puissent quitter les programmes pour décrocher d'autres types d'emplois. Il faudrait, pour que ce soit faisable, que les PPE aillent de pair avec une panoplie de politiques visant à accélérer une croissance de l'économie à haute intensité de main-d'œuvre, tout en étant en mesure d'offrir des emplois sur de plus longues périodes.

Exemples d'émancipation et de sorties dans la pratique

Progression des participants dans le cadre du Programme Jefes de Hogar en Argentine

Le *Programa Jefes de Hogar* (PJH, Programme chefs de famille) en Argentine a été établi pour faire face à la grave crise financière qu'a connue l'Argentine en 2002, et son expérience constitue un bon exemple de progression des participants dans le cadre d'un programme qui visait principalement à lutter contre la crise. Il était censé fournir du travail à temps partiel aux chefs de famille qui avaient perdu leur emploi en raison de la crise, mais dans la pratique, il a aussi fourni du travail à ceux qui n'étaient pas chefs de famille, et à la suite d'une évaluation faite en 2003, on a estimé qu'environ la moitié des participants étaient auparavant inactifs sur le marché du travail (Galasso

Figure 1: Évolution des bénéficiaires du *Plan Jefes* — Moyenne trimestrielle (en milliers)



Source: Kostzer 2008

et Ravaillon 2003). Cela a sans doute eu des implications importantes pour l'évolution des participants dans le cadre de ce programme.

Comme l'économie a commencé à se redresser à partir de 2003, les participants ont commencé à quitter volontairement le programme comme le montre la figure 1. Ceux qui sont les plus aptes à l'emploi sont ceux qui quittent généralement le plus tôt: ceux qui avaient une expérience et des compétences professionnelles (Kostzer 2008). Il convient de noter qu'il s'agissait du groupe cible voulu par le programme. Trois ans après la fin de l'apogée de la crise, plus de la moitié de ceux qui avaient rejoint le programme en faisaient toujours partie, en majorité ceux qui étaient auparavant inactifs et n'avaient pas d'expérience de travail. À partir de 2004, le gouvernement argentin a commencé à planifier certains programmes complémentaires et programmes de remplacement pour favoriser l'acquisition par les participants de capacités additionnelles ou nouvelles.

L'un de ces programmes, qui s'intitulait Assurance de formation et d'emploi (*Seguro de Capacitación y Empleo* - SCyE), a été lancé en 2004 et était conçu pour aider les travailleurs du programme Jefes à trouver un emploi, à perfectionner leurs compétences professionnelles et à se faire embaucher. Les premières allocations ont été octroyées en mai 2006. Selon les estimations du Ministère du travail, près de 300 000 bénéficiaires pouvaient choisir d'être transférés au programme Assurance de formation et d'emploi. En juillet 2009, 127 266 personnes avaient effectivement été transférées (Betranou et Mazorra 2009).

Le SCyE octroie une allocation mensuelle de 225 \$ (75 \$ de plus que dans le cadre du PJH). Outre l'allocation, les bénéficiaires ont accès à une orientation professionnelle et à un soutien pour trouver un emploi, à des services d'intermédiation qui permettent de rapprocher les besoins des employeurs et les compétences des travailleurs au chômage, à une éducation, un renforcement des capacités et une formation, ils peuvent terminer leurs études primaires ou secondaires et bénéficier d'un soutien à la création d'entreprises ou de co-entreprises, et, selon que de besoin, ils sont orientés vers les services sociaux.

Le transfert du PJH au SCyE se fait sur demande et est volontaire, c'est-à-dire que les personnes qui n'expriment pas leur souhait explicite d'être transférées continuent de recevoir l'allocation PJH. De plus, la durée maximale pour le SCyE a été fixée à deux ans. Cependant, compte tenu de la diminution des possibilités d'emploi due à la crise internationale, une prolongation temporaire jusqu'au 31 décembre 2009 a été accordée aux bénéficiaires qui n'avaient toujours pas intégré le marché du travail et pour qui la période de 24 mois pendant laquelle ils avaient droit à l'allocation était révolue.

D'autres bénéficiaires ont été transférés vers le Plan des familles pour l'intégration sociale, relevant du Ministère du développement social. Ils composaient ce qui était considéré comme la population la plus vulnérable, surtout les femmes et les hommes ayant des enfants à leur charge et qui

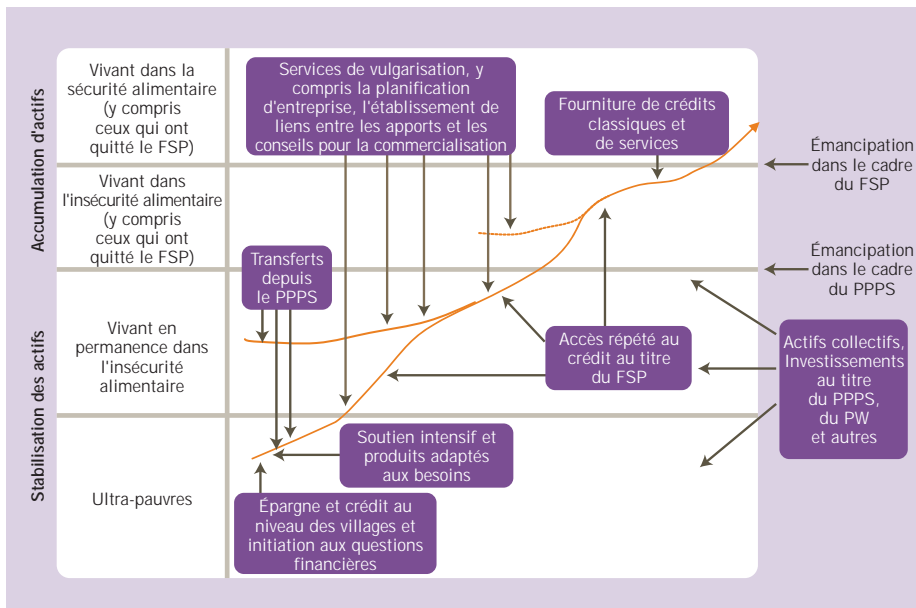
connaissaient les problèmes d'employabilité les plus graves. Finalement, le PJH a été progressivement supprimé.

L'expérience de l'Argentine montre comment, lorsqu'un PPE est principalement une mesure prise pour faire face à un choc ou à une crise, une certaine émancipation commence à se produire lorsque la crise prend fin, mais même alors, il y aura probablement des participants qui auront du mal à quitter le programme et qui auront peut-être besoin de types particuliers de soutien pour ce faire.

Modèle d'émancipation PPPS / HABP


Le modèle d'autonomisation utilisé dans le cadre du PPPS comporte un certain nombre d'interventions complémentaires mises en œuvre par le Programme de renforcement des actifs des foyers (HABP), auparavant intitulé Autres programmes de sécurité alimentaire (OFSP)²¹. L'une des principales différences est que le PPPS ne cible pas seulement les ultra-pauvres, mais tous les participants, y compris ceux qui s'en sortent un peu mieux (mais qui vivent en permanence dans l'insécurité alimentaire). Jusqu'ici, ces foyers ont été plus susceptibles d'être aptes à quitter le programme et la majorité des quelque 55 000 foyers qui l'ont quitté entre 2007 et 2009 relevaient de cette catégorie (Banque mondiale 2010).

Figure 2. Parcours vers l'autonomisation pour le PPPS et l'OFSP



(Source: Banque mondiale 2010)

²¹ Les détails du modèle ainsi que les diverses difficultés rencontrées pour la progression dans le cadre du PPPS sont exposés très en détail dans la section 4.5 des Enseignements retirés de la publication du PPPS (Banque mondiale 2010).



Le soutien à l'autonomisation dans le cadre du PPPS est fourni au moyen du Programme de renforcement des actifs des foyers, qui offre un dispositif composé de services de microcrédit, de vulgarisation agricole et de planification d'entreprise et d'un soutien aux foyers couverts par le PPPS. L'intention initiale était que les foyers devraient pouvoir quitter volontairement le programme après avoir bénéficié une fois de l'ensemble complet de mesures, mais la pratique a montré qu'il fallait les en faire bénéficier plusieurs fois (Banque mondiale 2010). Le PPPS/HABP tient aussi délibérément compte de l'environnement extérieur en fournissant des équipements collectifs qui permettent d'accroître la productivité et servent de catalyseurs extérieurs pour la progression des participants.

Le PPPS s'inscrit aussi dans le cadre du Programme général de sécurité alimentaire et quand un foyer est habilité à quitter le PPPS, cela ne constitue pas l'étape finale et il faut qu'il continue son parcours jusqu'à la "pleine sécurité alimentaire". En ce sens, le programme reconnaît que le fait de sortir de l'insécurité alimentaire permanente n'équivaut pas à l'accès à la sécurité alimentaire, et qu'il est probable que les foyers passeront par une phase d'insécurité alimentaire intermittente avant de pouvoir être considérés comme vivant dans la sécurité alimentaire.

En ce qui concerne les attentes au sujet de l'émancipation, il est également intéressant de noter qu'une étude sur le PPPS a identifié quatre catégories de foyers en fonction de leur potentiel d'autonomisation. Certains types de foyers ont été jugés peu susceptibles d'être un jour en mesure de quitter le programme et pour d'autres, il a été conclu que nonobstant le PPPS et ses interventions complémentaires, "l'émancipation prendrait beaucoup de temps" (Slater et coll. 2006).

L'un des résultats les plus intéressants des efforts déployés par le PPPS en vue d'une autonomisation est que les foyers qui bénéficient de terres et de main-d'œuvre sont nettement plus susceptibles d'être aptes à quitter le programme s'ils ont durablement accès au PPPS et à l'OFSP *simultanément*. Le revenu régulier et prévisible tiré du PPPS, conjugué au bénéfice du crédit et de conseils concernant les investissements, permet apparemment d'accroître la production alimentaire de ces foyers, comme l'indiquent Gilligan et coll. (2009):

On trouve un autre cas de figure, dans lequel nous considérons les foyers qui reçoivent des transferts au titre des travaux publics et qui ont aussi accès aux services d'irrigation de l'OFSP. Il y a une augmentation du rendement de 236,3 kg/ha, approximativement une augmentation de 25 pour cent du rendement et une forte augmentation de la proportion des foyers qui indiquent qu'ils ont investi dans la construction de terrasses empierrées.

Il s'agissait de chiffres constatés pour des foyers cultivant le blé, mais des résultats similaires ont été constatés pour ceux qui cultivaient le maïs. Ces résultats sont encourageants car il semble y avoir un parcours réaliste vers l'acquisition de capacités pour certains foyers – ceux qui bénéficient de

terres, d'une main-d'œuvre suffisante pour travailler la terre, et d'un accès durable au PPPS et à l'OFSP simultanément (Lieuw Kie Song 2011).

L'expérience du PPPS montre que les programmes complémentaires peuvent être efficaces, même si c'est seulement pour un nombre limité de participants aux PPE. Surtout en ce qui concerne les foyers qui sont relativement bien lotis parce qu'ils bénéficient par exemple d'équipements ou de terres, la progression est possible. En même temps, elle montre aussi que pour d'autres participants, l'émancipation est extrêmement difficile et peu probable. Ces foyers auront probablement besoin de participer à un PPE sur une période de temps prolongée, même s'ils reçoivent un soutien par la voie de programmes complémentaires.



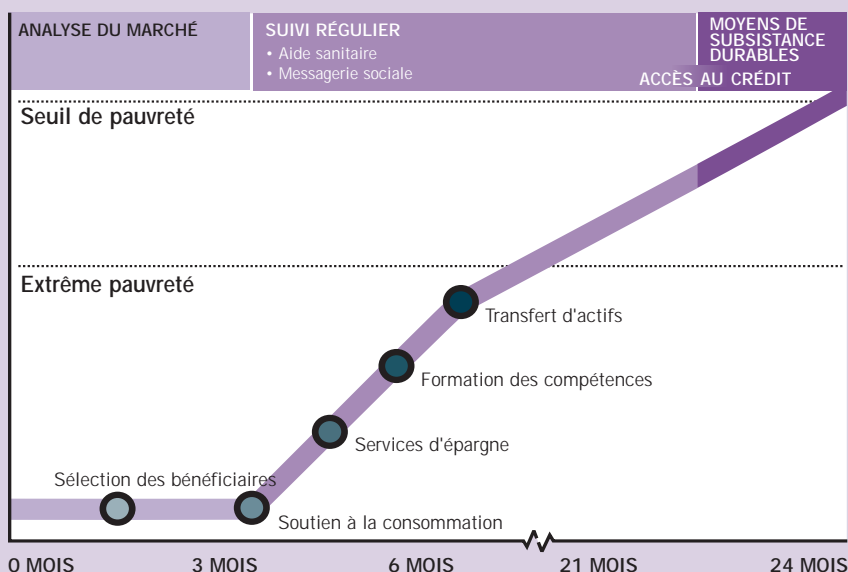
Encadré 2: Modèle d'autonomisation de BRAC²²

Le modèle d'autonomisation peut-être le plus judicieux et le mieux documenté est celui qu'a élaboré BRAC au Bangladesh. Même s'il n'a pas été utilisé pour l'émancipation dans le cadre des PPE, mais dans le cadre d'autres filets de sécurité, il est utile de le mentionner en raison des résultats qu'il a donnés et des efforts actuellement déployés pour l'appliquer aux PPE, en particulier en Éthiopie. Dans ce modèle, le terme "autonomisation" désigne les participants qui quittent les programmes de protection sociale pour entreprendre des activités qui leur procurent un revenu leur permettant de subvenir à leurs propres besoins sans subventions extérieures. Sur les cinq dernières années, le programme de BRAC ciblant spécifiquement les ultra-pauvres a touché 800 000 foyers – dont plus de 70 pour cent vivent actuellement dans la sécurité alimentaire et exercent des activités économiques durables (CGAP 2009). Ce modèle est actuellement mis en œuvre dans différents contextes dans dix endroits dans le monde, y compris en ce qui concerne le PPPS en Éthiopie. Alors que dans tous les autres cas, le soutien à la consommation est fourni par des allocations, dans le cas du PPPS, il est fourni par le volet relatif aux travaux publics.

Ce modèle est représenté sous forme graphique à la figure 1 et consiste en une séquence d'interventions: soutien à la consommation, services d'épargne, formation des compétences et transferts d'actifs. Les participants sont encadrés tout au long du processus par des "gestionnaires de cas" qui ont une énorme importance pour la réussite des participants (Huda et Simanowitz 2009). "Comme le modèle repose sur les activités économiques des foyers, seuls les individus qui sont physiquement ou mentalement capables de gérer une petite entreprise sont inclus" (CGAP 2009). Dans ce modèle, la capacité des foyers d'obtenir un microcrédit est considérée comme un jalon et un catalyseur important pour une autonomisation durable. On ne sait pas très bien si le modèle pourrait fonctionner dans les zones dépourvues d'accès au microcrédit ou bien où les conditions économiques locales rendent le microcrédit inefficace. Il a aussi été critiqué pour sa "linéarité" (RHVP) dans la mesure où, apparemment, dès lors qu'un foyer est inclus dans le programme, sa situation s'améliorera régulièrement jusqu'à l'autonomisation. Dans la réalité, il est probable qu'il y ait également des déconvenues, que les progrès soient lents ou qu'il y ait une certaine stagnation.

²² Voir www.cgap.org pour plus de détails sur le modèle.

Figure 3: Modèle d'autonomisation de BRAC (Source CGAP 2009)



(Source: CGAP 2009)

La tentative d'adapter et d'appliquer le modèle d'autonomisation de BRAC à un PPE, comme c'est le cas pour le PPPS, est intéressante et mérite d'être observée.

Cependant, ce qui ressort clairement du modèle de BRAC, c'est que pour qu'il fonctionne, il faut un ensemble complet d'interventions complémentaires, et que pour fournir ces interventions, il faut des compétences spécialisées qui doivent être mises en œuvre sur une période relativement longue. La mise en œuvre de telles interventions complémentaires d'un PPE aurait d'importantes implications budgétaires, logistiques et opérationnelles. Si cela devait être fait à l'échelle voulue, il faudrait très probablement procéder à d'importants arbitrages au regard d'autres objectifs du PPE.

Stratégies de sortie du PETP

Le Programme élargi de travaux publics (PETP) en Afrique du Sud est un programme qui a inclus des stratégies spécifiques même s'il était principalement axé sur la fourniture d'infrastructures et de services. C'est une des raisons pour lesquelles le PETP offre presque uniquement du travail de courte durée²³. Dans ce contexte, l'emploi de l'expression "stratégies de sortie" au lieu du terme "autonomisation" exprime la

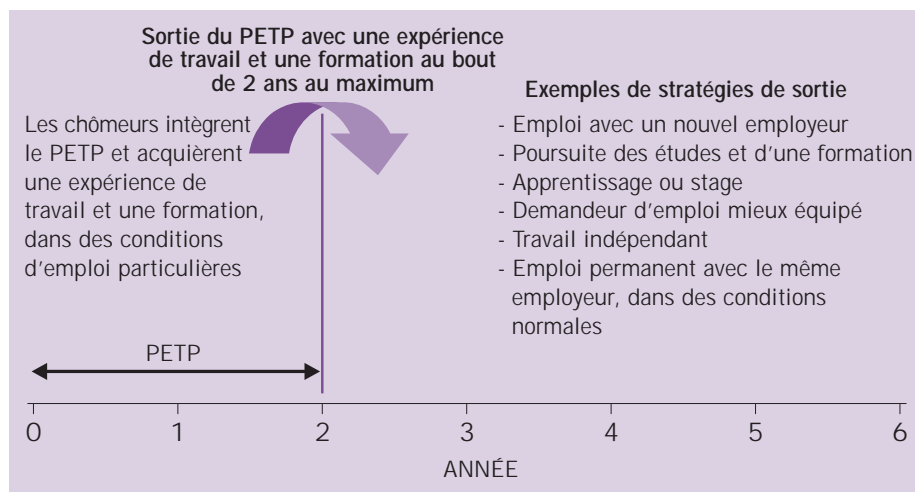
²³ Cela s'explique aussi par la législation du travail spécifique applicable aux programmes de travaux publics qui a été promulguée en 1998 et qui limite la participation à ces programmes à une période maximale de deux ans sur un cycle de cinq ans. C'est pour cette raison que les participants doivent sortir du PETP au bout de deux ans au maximum, mais dans la pratique, la plupart sortent au bout d'une période bien plus courte.

reconnaissance du fait que tous les participants sortiraient du programme. À cet égard, l'objectif du PETP était d'"accroître la capacité des participants de se procurer un revenu" après être sortis du programme (DTP 2004).

Le PETP a identifié six options de sortie possibles qu'il considérerait comme des "réussites": 1- l'emploi, avec un nouvel employeur, 2- la poursuite des études ou d'une formation, 3- le travail indépendant, 4- l'apprentissage (un type de stage qui conjugue formation et travail), 5- l'emploi avec le même employeur mais dans une situation de travail normale (c'est-à-dire autre que les travaux publics). En outre, il y avait l'option selon laquelle un participant pouvait devenir un "demandeur d'emploi mieux équipé". Cette dernière option repose sur l'idée que certains participants qui sortent du programme peuvent ne pas être en mesure de décrocher un autre emploi immédiatement après le PETP, mais être néanmoins en meilleure position pour chercher du travail, principalement parce qu'ils auront acquis une certaine expérience de travail et des compétences connexes. Le programme avait comme objectif que 14 pour cent des participants sortent du programme selon l'une des cinq premières options. La figure 3 ci-dessous décrit les stratégies de sortie dans le cadre du PETP.

Du point de vue du PETP, les principales interventions pour relever le taux de réussite de ceux qui sortent du programme consistent à les aider à bénéficier d'autres programmes, par exemple des programmes de formation formels, des apprentissages, l'accès à des services d'emploi et la fourniture de compétences utiles dans la vie quotidienne. Par ailleurs, l'hypothèse de base était que la croissance économique, et en particulier la croissance du secteur de la construction, absorberait un grand nombre de participants au PETP. Certains sous-programmes comportaient des approches plus structurées à cette fin, selon lesquelles, dès le départ, les participants étaient recrutés pour intégrer un apprentissage.

Figure 3: Stratégies de sortie dans le cadre du PETP en Afrique du Sud



(Source: DTP 2004)

Le PETP n'a pas pour objectif spécifique de cibler les pauvres, mais plutôt les chômeurs. Par conséquent, les stratégies de sortie ont été axées sur le fait de sortir les gens du chômage, et non pas de la pauvreté, pas plus qu'il ne s'agit de les mettre en situation d'assurer plus durablement leur subsistance.

Les résultats de cette approche en Afrique du Sud n'ont pas été étudiés en détail et on ne sait pas bien dans quelle mesure ces interventions ont effectivement augmenté les chances de "progression" pour ceux qui sortent du programme. Jusqu'ici, les résultats de l'évaluation du programme ont indiqué que les chances d'être employé après le PETP augmentaient²⁴, mais on ne sait pas très bien si cela est dû aux activités de soutien des stratégies de sortie ou à d'autres facteurs. Les enquêtes sur les participants ont bien indiqué cependant que ces programmes complémentaires, surtout ceux liés à la formation, étaient très appréciés.

Toutefois, en général, les stratégies de désengagement restent parmi les éléments les plus critiques et controversés du PETP. Elles sont déterminées dans une large mesure par la nature limitée dans le temps de l'emploi dans le cadre du PETP qui, dans un contexte de chômage extrêmement élevé et chronique (structurel) est certainement contestable. Or les possibilités pour le programme de sortir les participants dans des conditions de réussite sont limitées compte tenu de la situation économique en Afrique du Sud, et offrir du travail sur une base permanente semblerait être la seule option pour faire face à cette contrainte.

Conclusions

La première conclusion à tirer est qu'il faut définir soigneusement ce qu'on entend par sorties et avancement dans le contexte de chaque PPE, faute de quoi on s'expose à de trop nombreuses interprétations différentes.

S'agissant des programmes de courte durée, par exemple, la sortie est inévitable et les PPE voudront peut-être se positionner de façon à porter à son maximum leur contribution à certains catalyseurs et, de ce fait, augmenter les chances que les participants se retrouvent dans une meilleure situation quand ils sortent du programme. Il existe des contraintes inhérentes aux programmes de courte durée qui les empêchent d'inclure une approche globale de l'autonomisation, mais cela ne veut pas dire qu'ils ne peuvent pas apporter de contribution, en particulier en ce qui concerne les groupes pour lesquels il n'y a besoin que de quelques

²⁴ Les enquêtes transversales et longitudinales réalisées par le Département des travaux publics dans le cadre du PETP ont indiqué que 72,1 pour cent des travailleurs participant au programme étaient auparavant au chômage. De plus, 7,7 pour cent avaient quitté un emploi à temps partiel pour travailler dans le cadre du PETP. Quand les sondés ont été interrogés ultérieurement, on a constaté que 13,5 pour cent des bénéficiaires avaient un poste à temps plein après leur sortie du programme, contre 4,2 pour cent avant. Pour ceux qui travaillaient à temps partiel, ils étaient passés de 7,7 pour cent à 13,5 pour cent. Ces résultats sont certes positifs, mais il faut noter que les enquêtes ont été réalisées sur la période 2005-2007, quand l'emploi connaissait une croissance modérée et il n'est donc pas possible d'attribuer ces résultats à la seule action du PETP (OIT-IPC 2011 à paraître).

catalyseurs pour produire une amélioration. Mais même dans le cadre des PPE de longue durée, il faudra un éventail d'interventions complémentaires si l'on veut faire de l'autonomisation d'une partie des participants ou d'une catégorie de participants un objectif explicite du PPE. En ce qui concerne les programmes universels ou les RGE, pour lesquels il n'y a pas de sorties forcées, le rôle du PPE s'agissant de procurer une sécurité de revenu permanente et son rôle de diversification sont particulièrement importants car ils peuvent s'inscrire dans la stratégie du foyer pour parvenir à l'acquisition de capacités et à se procurer des moyens de subsistance permanents.

En fonction de leurs caractéristiques, les PPE peuvent être en mesure de renforcer certains des catalyseurs qui permettront aux participants de quitter volontairement le PPE et de ne plus avoir besoin des ressources qu'il procure.

Les PPE peuvent aussi renforcer les catalyseurs extérieurs, surtout dans le cas des programmes de grande envergure et de longue durée. Dans ces contextes, l'action sur les catalyseurs extérieurs devrait être une politique délibérée du PPE et des efforts devraient être déployés pour les identifier et les intégrer à la conception des PPE dans cette optique.

Les éléments d'information limités disponibles à ce jour donnent à penser qu'il est possible de favoriser une certaine émancipation dans le cas des PPE, mais pour une proportion limitée de participants. Il faut pour cela des éléments spécifiques dans la conception des PPE et des interventions complémentaires mises en œuvre simultanément. Et s'il faut plus d'études dans ce domaine, il apparaît que le succès des initiatives pour favoriser une autonomisation dépend beaucoup de la capacité et des compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre ces interventions. Les modèles les plus élaborés sont aussi les plus difficiles à mettre en œuvre.

L'ampleur qu'il est possible de donner à l'émancipation des participants – c'est-à-dire la proportion des participants qui sont réellement en mesure de se passer des ressources procurées par le programme du fait des interventions dans le cadre du PPE ou liées à celui-ci – demeure toutefois limitée. En définitive, le facteur le plus important qui facilitera l'émancipation est l'amélioration des conditions économiques et sociales qui ont rendu nécessaire la mise en place du PPE – une tâche que ni un PPE, ni les interventions complémentaires pour favoriser l'autonomisation ne peuvent assumer seuls. Mais cela étant dit, comme le montrent certains des modèles de progression évoqués, lorsque les évaluations appropriées sont faites, que les parcours vers une éventuelle émancipation sont clairs et que le soutien en faveur de l'autonomisation est structuré en conséquence, les PPE peuvent apporter une contribution importante dans ce domaine.



Références

-  Andrews C, Backiny- Yetna P, Garin E, Weedon E, Wodon Q et Zampaglione G (2011), Liberia's Cash For Work Temporary Employment Project: Responding to Crisis in Low Income, Fragile Countries, Document de consultation SP n° 1114, Banque mondiale, Washington DC.
-  Banque mondiale 2010, Designing and implementing a rural safety net in a low income setting, Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program, Washington DC. Peut être consulté sur: www.worldbank.org/safetynets
-  Bertranou F et Mazorra X 2009, Argentina Experience in programmes for income protection and employability improvement, ILO Notes on the Crisis. Peut être consulté à: <http://www.oit.org.pe/3/wp-content/uploads/2010/11/17-Argentina-ingles.pdf>
-  CGAP 2009, Creating Pathways for the Poorest: Early Lessons on Implementing the Graduation Model, par Mayada El-Zoghbi et Aude de Montesquiou, avec Syed Hashemi, Note d'information du CGAP, Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, Washington DC. Peut être consulté sur: www.cgap.org
-  DTP 2004, Expanded Public Works Programme, Consolidated Programme Overview and Logical Framework, Département des travaux publics, gouvernement de l'Afrique du Sud, Pretoria. Peut être consulté à: <http://www.epwp.gov.za/index.asp?c=Downloads#Logical%20Framework>
-  Galasso E et Ravallion M 2003 Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas, Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 3165 de la Banque mondiale, novembre 2003, Banque mondiale, Washington DC. Peut être consulté à: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/08/000012009_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf
-  Huda K et Simanowitz A 2009, Graduation pathway for Haiti's poorest: Lessons learnt from Fonkoze, Enterprise Development and Microfinance Vol. 20 No. 2, Practical Action Publishing, 2009, www.practicalactionpublishing.org
-  Huda K et Simanowitz A 2010, Chemin Levi Miyo Final Evaluation (24 months) Concern Worldwide et Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP) 30 mars 2010. Peut être consulté sur: www.cgap.org

- 
-  Kostzer D 2008, Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery, Levy Institute of Bard College, Document de travail n° 534, Annandale on Hudson, NY.
 -  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).
 -  Lieuw Kie Song M, Philip K, Tsukamoto M and van Imschoot M (2010), *Towards a Right to Work: Innovations in Public Employment Programmes*, BIT Genève.
 -  Matin I, Sulaiman M et Rabbani M 2008 , *Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC programme*. Document de travail n° 109, mars 2008, Centre de recherche sur la pauvreté chronique. Peut être consulté sur: www.chronicpoverty.org
 -  McCord A (2004), *Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Reduction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa*, Economics and Statistics Analysis Unit, Public Works Research Project SALDRU, School of Economics University of Cape Town, Document de travail n° 8 de l'ESAU, Overseas Development Institute, London.
 -  OIT/ IPC-IG 2011 (à paraître), *Decent Work Agenda and large scale social assistance programmes: Implications of Cash Transfers and Public Employment Programmes in India, Brazil and South Africa (IBSA) for Decent Work*, Bureau international du Travail Genève/ Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Brasilia.
 -  RHVP 2010, *Dependency and Graduation*, *Frontiers of Social Protection*, Note d'information n° 5, février 2010, Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité (RHVP), Johannesburg. Peut être consulté sur: www.wahenga.net
 -  Slater R., Ashely F., Tefera M., Buta M. et Esubalew D. (2006). 'PSNP Policy, Programme and Institutional Linkages'. Rapport final. ODI et IDL Group. Peut être consulté sur: www.odi.org.uk

Liste des points à vérifier

Émancipation et sorties dans le cadre des programmes publics d'emploi

Répondez aux questions ci-après



Le PPE auquel vous avez participé est-il une mesure d'urgence de courte durée – par ex., face à une situation d'après conflit, une crise humanitaire, un contexte de faible gouvernance – ou bien s'inscrit-il dans une perspective à long terme?

S'il s'agit d'une mesure d'urgence – les bénéficiaires sont-ils susceptibles de retrouver leur emploi antérieur après la situation d'urgence?

S'il s'agit d'un programme de longue durée, quels sont les secteurs ou les domaines de l'économie qui offrent une porte de sortie?

Les participants sont-ils autorisés à travailler dans le cadre du PPE lorsqu'ils choisissent de le faire, soit à temps partiel, soit comme saisonniers ? Est-il possible pour les participants de ne pas être reclassés (absence) et de revenir dans le PPE, de sorte qu'ils continuent de considérer le programme comme une source de revenu de substitution lorsque les autres activités lucratives échouent ou prennent fin?

Le PPE exige-t-il implicitement ou explicitement des participants qu'ils "sortent" ou qu'ils décident quand ils devraient quitter le programme? Dans l'affirmative, quelle est l'exigence concernant la sortie:

- Uniquement fondée sur la durée;
- fondée sur le temps nécessaire pour achever un certain projet;
- fondée sur un ensemble d'indicateurs ou de critères;

Ces exigences concernant la sortie sont-elles conformes à vos objectifs en matière de sortie ou d'avancement et avec les objectifs globaux du programme?

Dans le cas d'une sortie au bout d'une période de temps donnée, avez-vous évalué la nécessité d'établir un équilibre entre:

- le budget alloué;
- la nécessité de toucher le plus grand nombre d'individus possible dans le groupe cible défini;
- la possibilité de procurer un niveau de revenu qui permette d'investir.

Les participants sortiront-ils du programme pour se retrouver dans la même situation que celle que la participation au PPE était censée corriger? Comment pouvez-vous faire en sorte que de tels cas soient aussi peu nombreux que possible?

Émancipation et sorties dans le cadre des programmes publics d'emploi

Répondez aux questions ci-après



Quel était l'objectif principal du PPE? La réalisation des objectifs crée-t-elle les conditions de la sortie?

L'"autonomisation" dans le cadre du programme signifie-t-elle que les participants partent de leur plein gré, à la suite d'une décision personnelle et d'une évaluation des "coûts d'opportunité"? S'ils partent volontairement, ont-ils la possibilité de revenir si nécessaire?

Pour qu'il y ait "autonomisation", il faut un changement dans les circonstances suffisamment important pour permettre à l'individu ou au foyer concerné de se retrouver dans la situation qu'implique cette autonomisation. Cet aspect a-t-il été pris en compte dans la conception? Y a-t-il un point de comparaison pour mesurer les changements éventuels?

Est-ce que les types d'interventions et de "catalyseurs" qui conviennent ont été inclus dans le PPE, ou au titre d'autres programmes et politiques complémentaires pour renforcer les capacités de l'individu ou du foyer, de manière à ce qu'il n'ait plus besoin des ressources du programme?

Catalyseurs internes pour le foyer:

- stabilité et sécurité;
- acquisition et développement de nouveaux actifs / nouvelles technologies productifs;
- acquisition de compétences et d'une expérience professionnelles;
- amélioration de la santé;
- information / accès aux réseaux / organismes;
- dignité / estime de soi / espoir / motivation;

Catalyseurs externes:

- croissance de l'emploi;
- amélioration des ressources naturelles;
- amélioration des infrastructures;
- amélioration de l'accès aux marchés;
- augmentation de la demande locale;
- accès aux services financiers;
- accès à la terre;
- amélioration de la capacité institutionnelle / services de placement;
- mesures de protection sociale complémentaires



9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

