

Programme Focal  
sur la reponse aux crises et la reconstruction

# **Réponse aux crises:**

## **Manuel d'évaluation rapide des besoins**

Département du Redressement et de la Reconstruction  
Bureau international du Travail  
Genève, octobre 2001  
(Première édition)

Copyright © Organisation internationale du Travail 2002

Tous droits réservés.

---

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole 2 de la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et Licences), Bureau international du Travail, CH-1211, Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les bibliothèques, institutions et autres utilisateurs agréés au Royaume-Uni par le Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (Fax: +44171 436 3986) et aux États-Unis par le Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: +1 508 750 4470) ainsi que les organisations de droits de reproduction d'autres pays peuvent faire des photocopies conformément aux licences qui leur sont accordées à cet effet.

---

Première édition 2002

ISBN 92-2-212639-4

---

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 du BIT peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail CH-1211, Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes de nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

---

Conception graphique et impression: Centre international de formation du BIT, Turin (Italie).

## Table des matières

Remerciements	iii
Table des matières	v
Acronymes	ix
Glossaire	xii
Introduction	1
Pourquoi le BIT est impliqué dans la réponse aux crises	1
Buts et portée du Manuel	4
Le départ de la réponse du BIT aux crises	7
<b>1<sup>ère</sup> partie: Approche du BIT à la réponse aux crises</b>	<b>9</b>
1.1 Contextes de crise	9
Considérations générales sur les crises	9
Causes structurelles et immédiates des crises	9
Différents types de situations de crise	10
1.2 Questions clés	11
1.3 Stratégie d'évaluation du BIT	13
1.4 Elaboration de la réponse du BIT	15
<b>2<sup>ème</sup> partie: Evaluation d'une crise: planification, méthodologie et informations</b>	<b>17</b>
2.1 Nature des évaluations	17
2.2 Evaluation théorique initiale	18
2.3 Méthodologie de l'Évaluation rapide des besoins sur le terrain (ERB)	21
Indications pour la collecte d'informations sur le terrain	24

2.4	<b>Organisation de l'évaluation</b>	26
	Termes de référence de l'ERB	27
<b>3<sup>ème</sup> partie: Mission du BIT d'évaluation de crise</b>		
<b>– Thèmes et questions</b>		<b>29</b>
<hr/>		
3.1	<b>Situation générale</b>	31
A	Causes de la crise	31
B	Zones/communautés affectées	33
C	Populations affectées	35
D	Questions de genre	37
E	Dégâts structurels	40
F	Situation économique	44
G	Droits de l'homme et climat politique	52
H	Système éducatif	54
I	Cadre juridique et administratif, et systèmes judiciaires	56
J	Programmes d'aide internationaux	57
K	Partenaires potentiels du BIT	59
3.2	<b>Evaluation des capacités des mandants, des partenaires potentiels et des autres acteurs</b>	60
	Capacités institutionnelles	60
	Mandants du BIT	60
	Institutions et organisations de la société civile	61
3.3	<b>Evaluations sectorielles pour la planification des programmes du BIT</b>	64
A	Marché du travail et perspectives en matière d'emploi	66
B	Services de l'emploi	67
C	Protection sociale	70
D	Formation professionnelle (FP)	72
E	Dialogue social	74
F	PME et services de développement des entreprises (SDE)	75
G	Micro-finance	80

H	Développement économique local (DEL)	83
I	Programmes d'investissements à forte intensité d'emplois	85
J	Les normes	89
<b>3.4</b>	<b>Groupes vulnérables spéciaux</b>	<b>92</b>
A	Evaluation des besoins des groupes cibles spéciaux	92
B	Evaluation de la vulnérabilité et des capacités – Questions génériques	94
C	Questions pour des groupes spécifiques	96
	a) Ex-combattants (y compris les enfants soldats)	96
	b) Ménages dirigés par des femmes	97
	c) Personnes handicapées	97
	d) Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	98
	e) Migrants économiques de retour	99
	f) Réfugiés récemment de retour	100
	g) Chômeurs	100
	h) Jeunes	100
	i) Personnes non déplacées	101
<b>4<sup>ème</sup> partie: Etablissement du rapport et suivi</b>		<b>103</b>
<b>4.1</b>	<b>Rapport des conclusions de l'évaluation</b>	<b>103</b>
	Indications sur la structure du rapport	104
<b>4.2</b>	<b>Formulation des recommandations et des programmes d'action</b>	<b>105</b>
<b>4.3</b>	<b>Options de programmes du BIT pour différents types de réponses aux crises</b>	<b>107</b>
<b>4.4</b>	<b>Activités de plaidoyer</b>	<b>120</b>
<b>Annexes</b>		
	<b>Annexe 1: Contacts clés, sites web et informations sur les principaux bailleurs de fonds</b>	<b>123</b>

<b>Annexe 2:</b> Indications pour l'élaboration des termes de référence pour les missions d'évaluation des besoins	141
<b>Annexe 3:</b> Description d'un projet-type, utilisant le format du Processus d'appels consolidés (PAC)	147



## Introduction

### **Pourquoi le BIT est impliqué dans la réponse aux crises**

Dans notre monde contemporain, les crises résultant des catastrophes naturelles, des conflits armés, des crises économiques et financières et des transitions sociales et politiques difficiles, sont des obstacles majeurs à la réalisation des objectifs du BIT pour un travail décent, un développement durable et la réduction de la pauvreté. Ainsi, les crises peuvent ruiner des progrès accomplis pendant des décennies et faire reculer les perspectives de développement pendant des années. Au demeurant, les crises bouleversent la vie des populations et leurs moyens d'existence, détruisent les sociétés et les économies, réduisent l'accès des populations aux services de base. Elles peuvent également entraîner des déplacements de populations à grande échelle et des violations des droits de l'homme. Ces crises peuvent aussi laisser à des générations entières un héritage négatif de divisions sociales et ethniques. Invariablement, les crises sont de nature complexe.

Les effets et les conséquences des crises pour les populations sont d'autant plus importants quand celles-ci vivent dans la pauvreté, sont victimes de marginalisation économique, n'ont pas accès aux services de base, ne peuvent pas subvenir de façon satisfaisante aux besoins de leurs familles, ainsi que lorsque le fossé entre riches et pauvres s'agrandit. Les risques liés aux crises sont également élevés lorsque les citoyens ont le sentiment de ne pas avoir voix au chapitre sur le plan politique, sont socialement exclus, ou encore dans les cas de déni ou de violation des droits de l'homme. Du reste, les populations les plus vulnérables aux crises restent celles qui disposent de peu de ressources sociales et autres ressources pour y faire face.

### *L'emploi et les autres aspects liés au travail décent dans la réponse aux crises*

Vu la nécessité de protéger les groupes et les individus vulnérables des effets de la crise et de réduire leur vulnérabilité aux crises futures, les objectifs institutionnels du BIT ont récemment été élargis afin d'inclure une capacité de réponse rapide et durable aux situations de crise, mettant

l'accent sur le point souvent négligé de « l'emploi et autres aspects liés au travail décent » ainsi que sur les préoccupations socio-économiques en situation de crise. La réponse du BIT se fonde sur son mandat de base et son avantage comparatif dans la promotion de l'emploi, du dialogue social, de la protection sociale et des normes internationales du travail. Il importe ici de souligner que l'objectif à long terme du BIT est d'étendre et d'enrichir ses relations de travail avec les gouvernements et la société civile, de même qu'avec les bailleurs de fonds et autres organismes intéressés.

Le Programme focal du BIT sur la réponse aux crises et la reconstruction (IFP/CRISIS) a été mis en place afin de relever le défi de l'emploi et du travail décent dans les situations de crise, de promouvoir la réintégration socio-économique des groupes affectés par les crises et la reconstruction de leurs communautés, et de renforcer les capacités de l'Organisation et de ses mandants à répondre rapidement, globalement et efficacement aux crises. IFP/CRISIS vise à concevoir des solutions durables aux crises en accordant une attention particulière à la promotion de l'emploi, à la lutte contre la pauvreté, au dialogue social, ainsi qu'à la promotion des principes et des droits fondamentaux, à la protection sociale et autres aspects socio-économiques.

### *L'avantage comparatif du BIT*

Dans les domaines précités, le BIT a un avantage comparatif évident sur d'autres organisations impliquées dans la réponse aux crises.

De par son statut d'institution spécialisée la plus ancienne de l'ONU, l'OIT (dont le BIT est le secrétariat) dispose d'une très riche expérience de réponse aux crises, accumulée depuis la période suivant la Première guerre mondiale jusqu'à nos jours, en passant par la Grande Dépression des années 30 et les périodes antérieure et postérieure à la Deuxième guerre mondiale. Les contributions régulières de l'OIT à la paix à travers la promotion de l'emploi et de la justice sociale ont été reconnues par l'attribution du Prix Nobel de la paix en 1969.

Depuis lors, le BIT est par exemple intervenu dans les famines qui ont frappé l'Éthiopie et le Soudan, et a apporté son assistance aux pays d'Amérique centrale suite à l'ouragan Mitch. Il est également intervenu en Amérique Centrale, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Cambodge et ailleurs, afin de promouvoir une approche de développement économique local visant à stimuler les économies locales et à créer des emplois dans les pays touchés par les crises. A la demande du Secrétaire Général de l'ONU et des parties locales concernées, le BIT a participé directement aux négoc-

ciations de paix guatémaltèques. Il y a acquis l'expérience unique d'être la seule institution spécialisée des Nations Unies à avoir joué un rôle clé dans la conclusion de l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones ainsi que l'Accord sur les questions socio-économiques et la situation agraire. Ces accords ont intégré plusieurs normes de l'OIT et ont constitué les principaux éléments du règlement de paix final signé en décembre 1996.

Le BIT a aussi pu tirer des enseignements des projets de coopératives réalisés après des situations de crise. On peut ainsi évoquer le programme ACOPAM, qui a permis une intervention lors de la sécheresse des années 70 au Sahel, le volet lié aux coopératives du Programme PRODERE en Amérique Centrale, et les projets de développement de coopératives communautaires élaborés par le programme INDISCO dans les communautés affectées par les conflits et parmi les populations « indigènes ». En collaboration avec d'autres institutions des Nations Unies, le BIT a en outre participé à des missions conjointes dans le cadre de la réponse globale de l'ensemble du système des Nations Unies aux différentes crises.

En raison de cette longue expérience, le BIT a mis sur pied un vaste réseau d'experts au niveau du siège, des régions, de ses bureaux et projets dans les pays. Il est ainsi en mesure de recourir rapidement à cette expertise et a tiré d'importantes leçons de la surveillance et de l'évaluation de ses opérations récentes et actuelles.

Concernant les domaines d'intervention, le BIT poursuit, dans plusieurs pays frappés par les crises, un travail de coopération technique et de soutien aux politiques dans des domaines clés, tels que la formation professionnelle, la création de petites et micro-entreprises et les activités opérationnelles de longue durée et de vaste envergure d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre. Il est aussi doté d'une expertise éprouvée dans la réintégration des ex-combattants, y compris dans la préparation des outils et du matériel à cet effet, ainsi que dans la micro-finance, un domaine vital en situation de crise si l'on veut atteindre et donner leur autonomie aux groupes affectés par les crises et constituer un point de départ pour le renforcement des institutions de la base au sommet. Par ailleurs, le BIT a été mandaté par le Sommet sur le micro-crédit pour organiser (conjointement avec le HCR) une conférence en septembre 1999 sur le rôle de la micro-finance après les crises. Le suivi de cette conférence a été intégré dans le Programme focal actuel.

Le BIT dispose également de données, d'instruments et d'informations émanant de travaux de recherche, qui servent de socle à une action efficace d'appui aux pays en crise et aux groupes affectés par des crises. Il peut également s'appuyer sur un travail conséquent – y compris dans le

cadre des recherches en cours, de la coopération technique et d'autres activités de promotion – sur les femmes, l'analyse de genre et les questions d'égalité de genre, les personnes handicapées, les migrants, ainsi que l'intégration sociale et économique de ces groupes marginalisés.

L'autre facteur clé de l'avantage comparatif de l'OIT a trait à sa structure tripartite et à l'accent mis sur le dialogue social, qui lui permettent de jouer un rôle unique et direct auprès de la société civile et d'avoir accès à tous les acteurs clés, en situation de crise. Au demeurant, le BIT est perçu comme un interlocuteur respecté et neutre, capable de saisir et d'intégrer tous les points de vue. En outre, les normes internationales du travail fondamentales de l'OIT offrent également un cadre pour la prévention et la résolution des crises (comme dans le cas des dernières négociations de paix au Guatemala).

Dans la sous-région de l'Amérique Centrale, le BIT a organisé une série de séminaires sur le dialogue social et mené d'autres activités impliquant les mandants tripartites. Au terme de ces actions, son rôle a été reconnu et salué pour son impact positif et profond. De toutes les structures dont la promotion a été assurée dans le cadre des différents accords de paix dans les pays d'Amérique Centrale, celles appuyées par le BIT (notamment la Fundación del Trabajo au Panama, el Consejo Tripartito au Salvador, et la Comisión Tripartita au Guatemala) se sont révélées les plus viables et les plus actives. Enfin, les capacités du BIT à élaborer des mécanismes de protection sociale – de sécurité sociale et de prestations sociales non statutaires – en situations de crise, ont été déterminantes dans la prévention des crises et pour faire face à leurs conséquences.

## **Buts et portée du Manuel**

Le présent **Manuel sur l'évaluation rapide des besoins pendant et après les crises** constitue un cadre d'orientation pour l'évaluation à mener. Il est conçu à l'intention du personnel du Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction, des points focaux sur les crises et autres fonctionnaires du BIT, des consultants et des mandants du BIT qui pourraient être amenés à organiser ou à participer à ces missions d'évaluation des besoins.<sup>1</sup> L'utilisation du Manuel permettra de s'assurer que les informations collectées sont cohérentes, aussi complètes que possible et pertinentes pour la conception d'éventuels programmes du BIT de réponse aux crises.

---

<sup>1</sup> Les utilisateurs de ce Manuel seront désignés sous le vocable d'évaluateurs.