

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

**Travaux de reconstruction
à haute intensité d'emploi
dans les pays qui sortent de
conflits armés**

PRINCIPES DIRECTEURS

SERVICE DES INVESTISSEMENTS À
FORTE INTENSITÉ D'EMPLOI
DÉPARTEMENT DU REDRESSEMENT ET
DE LA RECONSTRUCTION
GENÈVE, DÉCEMBRE 2001

Copyright © Organisation internationale du Travail 2002

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, des 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 adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Première édition 2002

ISBN 92-2-212963-6

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 Bureau international du Travail 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 des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

Imprimé par le Centre international de formation de l'OIT, Turin, Italie

Préface

Si l'on observe le monde aujourd'hui, on constate qu'un grand nombre de pays se trouvent en situation de guerre véritable ou connaissent des conflits armés sous une forme ou une autre. Et des millions de gens dans ces pays souffrent de la crise provoquée par ces conflits armés qui entraînent presque inmanquablement une dégradation des conditions en ce qui concerne le chômage, le sous-emploi et la pauvreté. Les situations consécutives aux conflits se caractérisent souvent par des problèmes de ce type qui font peser la menace de l'exclusion sociale à grande échelle et de la désintégration du tissu social. Les conflits armés prolongés entraînent généralement une destruction de grande envergure de l'infrastructure matérielle et économique et une désorganisation des activités économiques. Pareils dommages non seulement exacerbent la pauvreté, mais font aussi de la reconstruction et du redressement une tâche difficile.

La remise en état et les travaux de réparation des infrastructures endommagées constituent souvent la condition préalable de la reconstruction globale d'une économie sortant d'un conflit armé. Or ces tâches nécessitent des ressources souvent beaucoup plus importantes que celles dont on dispose (même en tenant compte de l'assistance extérieure possible). Une solution réaliste du problème de la reconstruction des infrastructures en pareils cas consiste à s'appuyer sur ce qui est immédiatement disponible pour un coût faible: les équipements locaux et la main-d'oeuvre au chômage ou en situation de sous-emploi. Dans les économies à coûts de main-d'oeuvre peu élevés et où le chômage/sous-emploi est très développé, les méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre représentent une solution attrayante et d'un bon rapport coût/efficacité pour les travaux d'infrastructure. Par ailleurs, les possibilités d'emploi et de revenu offertes aux soldats démobilisés, aux personnes déplacées et aux ré-

fugées peuvent aider les victimes des conflits à s'adapter à une nouvelle vie et à se réintégrer dans la société.

L'un des principaux objectifs de l'OIT est d'aider ses États membres dans les actions qu'ils entreprennent pour créer des emplois décents pour les hommes et les femmes. Et il a été démontré que l'utilisation de méthodes fondées sur la main-d'œuvre en matière d'infrastructure constituait un moyen très efficace de créer ces emplois et de contribuer au développement d'économies à faibles revenus caractérisées par un chômage et un sous-emploi élevés.

Depuis plus de vingt ans, le BIT, avec l'aide financière de donateurs extérieurs très divers, planifie, met en oeuvre et évalue un grand nombre de programmes à haute intensité d'emploi visant à investir dans les infrastructures rurales et urbaines. Le BIT s'emploie à présent à renforcer les capacités en répertoriant et en condensant l'expérience tirée de ces travaux et en la mettant à la disposition d'un vaste public. Il entend aussi convaincre les gouvernements du bien-fondé du recours à des stratégies de croissance à plus haute intensité de main-d'œuvre.

Ces principes directeurs ont pour objet de démontrer l'efficacité de démarches fondées sur la main-d'œuvre en matière d'infrastructure dans les travaux de reconstruction et de remise en état des économies qui sortent de conflits armés. Ils reflètent les conclusions qui se dégagent de trois études de cas¹ et procèdent également de l'expérience acquise dans le cadre des travaux du Programme d'investissements à haute intensité d'emploi du BIT au cours des années. Elles ont pour objet de diffuser

¹ Concernant, respectivement, le Cambodge, le Mozambique et l'Ouganda, dans le cadre du Plan d'action du BIT en faveur des pays qui sortent d'un conflit armé (1996-1997).

ces enseignements et de fournir une orientation pour la planification, l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'investissements à haute intensité d'emploi dans des situations consécutives à un conflit où, outre le problème omniprésent du chômage, la déformation du tissu social complique la transition vers une société en paix. Ce document a été rédigé par Kaj Thorndahl, consultant auprès du BIT spécialiste des programmes fondés sur l'emploi visant à la réduction de la pauvreté. Gehrard Feistauer et Philippe Garnier, qui font tous deux partie du Service des investissements à haute intensité d'emploi, ont effectué la mise au point définitive du texte.

Rizwanul Islam
Directeur, Département du redressement et
de la reconstruction

Table des matières

1	INTRODUCTION	1
1.1	Conflits armés	2
1.2	Politique générale et mandat de l'OIT	3
1.3	Objectifs, but et destinataires des principes directeurs	5
2	LES CONFLITS ET LEURS CONSÉQUENCES	7
2.1	Portée et complexité du problème des pays affectés par un conflit	8
2.2	Dommages causés par les conflits	11
2.3	Groupes affectés par les conflits	13
3	UN PARTENARIAT POUR LA RÉINTÉGRATION ET LA REMISE EN ÉTAT	15
3.1	Partenariat et cadre stratégique	16
3.2	Le BIT et les programmes d'investissements à haute intensité de main d'oeuvre (programmes HIMO)	17
4	PROGRAMMES HIMO: UN INSTRUMENT DE REMISE EN ÉTAT DES ÉCONOMIES TOUCHÉES PAR LA GUERRE ET DE CRÉATION D'EMPLOIS POUR LES GROUPES AFFECTÉS PAR LA CRISE	19
4.1	Programmes HIMO: objectifs et justification	23
4.2	Programmes HIMO: expériences et effets potentiels	24
4.3	Exemples de programmes HIMO	28

5	PLANIFICATION DANS LE CADRE DES PROGRAMMES HIMO EN MATIÈRE DE RÉINTÉGRATION DES GROUPES AFFECTÉS PAR UN CONFLIT ET DE REMISE EN ÉTAT DES INFRASTRUCTURES ENDOMMAGÉES	31
5.1	Soutien au niveau de la politique générale	34
5.2	Critères de planification	36
5.3	Coopération et renforcement des capacités	42
5.4	Financement des programmes HIMO	44
5.5	Rémunération, mode de paiement et primes	46
5.5.1	Détermination des salaires	47
5.5.2	Mode de paiement	49
5.5.3	Mesures d'incitation à la productivité	52
5.6	Conditions de travail	52
5.7	Normes techniques	54
5.8	Potentiel d'un investissement en termes d'emplois	55
5.9	Participation des femmes	58
5.10	Préoccupations en matière d'environnement	59
5.11	Mise en oeuvre par le secteur public ou par le secteur privé	61
6	ÉLABORATION DES PROJETS	63
6.1	Processus	64
6.2	Méthodologie	68
6.2.1	Enquêtes de base	68
6.2.2	Évaluation de la main-d'oeuvre disponible	70
6.2.3	Participation des groupes cibles	73
6.2.4	Faisabilité	74
6.2.4.1	Faisabilité matérielle	74
6.2.4.2	Faisabilité financière	75
6.2.4.3	Faisabilité sociale	77

7	MISE EN OEUVRE DES PROJETS	79
7.1	Organisation des projets et personnel	82
7.2	Recrutement, paiement des salaires et formation de la main-d'oeuvre	83
7.3	Participation des collectivités locales	88
7.4	Mise en oeuvre des travaux	90
7.5	Surveillance, réexamen et ajustements	91
8	ÉVALUATION DES PROJETS	93
	ANNEXE 1:	99
	Bibliographie annotée	99
1.	Partenariat	99
2.	Programmes à haute intensité d'emploi	99
3.	Les programmes HIMO dans les pays affectés par un conflit	100
4.	Choix de la technologie	101
5.	Planification et programmation	102
6.	Conditions d'emploi et systèmes de rémunération	103
7.	Participation de la collectivité	104
8.	Conception	105
9.	Mise en oeuvre	105
10.	Évaluation	105
	ANNEXE 2:	106
	Phase d'urgence, phase de remise en état et phase de développement des programmes HIMO	106
1.	Aperçu général	106
2.	Phase d'urgence	106
3.	Phase de remise en état	108
4.	Phase de développement	111

ANNEXE 3: 113

Listes récapitulatives pour la planification, la programmation et la mise en oeuvre de travaux de reconstruction dans les pays affectés par un conflit 113

LISTE RÉCAPITULATIVE 1: 114

Partenariat pour la réintégration et la remise en état: préparation de l'action nationale de redressement

LISTE RÉCAPITULATIVE 2: 115

Planification HIMO pour la réintégration et la remise en état: élaboration d'un programme national

LISTE RÉCAPITULATIVE 3: 117

Formulation de projets: élaboration des projets HIMO

1

INTRODUCTION

Foto: Van Imschoot



1.1 Conflits armés

Les conflits armés causent d'énormes ravages sociaux et économiques et entraînent souvent le déplacement de millions de gens. La plupart des pays touchés ont des taux de croissance économique comparativement bas et des taux de pauvreté, de chômage et de sous-emploi élevés. De surcroît, soit ils accueillent des réfugiés en provenance d'autres pays, soit ils peuvent s'attendre à des vagues de retours en masse, de la part des ressortissant du pays vivant comme réfugiés dans des pays voisins et qui souhaitent rentrer. Avec le rétablissement de la paix, un grand nombre de réfugiés, de personnes déplacées sur le territoire national et d'anciens combattants veulent regagner leur cadre de vie local, ajoutant ainsi une charge supplémentaire pour des ressources déjà trop sollicitées.

Les gouvernements, les institutions des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les donateurs s'accordent à reconnaître que la réintégration des réfugiés, des personnes déplacées, des soldats démobilisés et autres dans la vie civile est indispensable à l'établissement et au maintien de la paix. Il est aussi communément admis que les méthodes de réintégration adoptées dans le passé tant par les pays développés que par les pays en développement sortant de conflits armés devraient servir d'orientation générale. Toutefois, il faut les adapter en innovant pour répondre aux besoins d'une situation particulière et elles ne sont pas forcément applicables en toutes circonstances.

La réintégration peut être un problème extrêmement délicat, et peu de gouvernement sont en mesure de le résoudre par eux-mêmes. Afin de garantir l'efficacité des programmes et des mesures de réintégration, il faut généralement aider les autorités nationales. Les donateurs, les Nations Unies et les institutions spécialisées, les ONG et les institutions locales à tous les niveaux peuvent renforcer le soutien apporté à la population touchée par le conflit en améliorant la planification, la coordination et la mise en oeuvre.

1.2 Politique générale et mandat de l'OIT

Depuis son établissement en 1919, à la fin de la première guerre mondiale, l'OIT offre des éléments d'orientation aux pays affectés par des conflits. Dans ce domaine, des normes internationales du travail ont été adoptées vers la fin de la deuxième guerre mondiale, en 1944. La Recommandation n°71, "Sur l'emploi (transition de la guerre à la paix)", souligne, entre autres choses, la nécessité d'une "attention particulière" pour faciliter le réemploi des personnes démobilisées et des autres groupes affectés par un conflit tels que les jeunes travailleurs, les femmes et les invalides. La Recommandation n°73, "Sur les travaux publics (organisation nationale)", souligne l'importance des investissements publics comme moyen de créer des emplois.

Depuis de nombreuses années, l'OIT répond à un nombre croissant de demandes d'assistance, émanant de ses mandants, dans divers domaines qui vont de la formation professionnelle à la remise en état des infrastructures matérielles, en passant par le développement de micro-entreprises et les investissements à haute intensité d'emploi.² De nos jours, beaucoup d'États membres de l'OIT ont été affectés par des conflits et demandent d'urgence une assistance pour mener à bien cette énorme tâche qu'est la réintégration, la reconstruction et l'instauration d'une paix durable.

Ces dernières années, le BIT a renforcé sa stratégie et ses programmes pour travailler dans les situations affectées par un conflit. En 1994-1995, un programme important, y compris une réunion d'un groupe d'experts sur la réintégration des anciens combattants, a été mis en oeuvre. Un nombre considérable de projets spécifiques ont été ou sont entrepris dans des pays comme l'Angola, le Cam-

² Voir BIT, 1997: *L'OIT et les populations et pays affectés par un conflit*, Genève.

bodge, le Mozambique et l'Ouganda.³ Au cours de 1996 et 1997, le BIT a lancé un programme d'action relatif à la formation des compétences et de l'esprit d'entreprise pour les pays qui sortent de conflits armés. L'objectif de ce programme était de renforcer les capacités des pays qui sortent d'un conflit armé de planifier et mettre en oeuvre des programmes visant à la réintégration effective de tous les groupes affectés par le conflit et à l'instauration d'une paix durable. Le dispositif d'assistance du BIT conçu pour les pays affectés par un conflit a trois principaux composants:

- les programmes d'investissements à haute intensité d'emploi (HIMO),
- la formation des compétences, et
- le développement des petites entreprises et des micro-entreprises.

Deux documents principaux ont entre autres été récemment établis sur la base d'une évaluation des programmes passés, de l'expérience tirée des projets en cours du BIT dans les pays affectés par un conflit et de plusieurs enquêtes visant à mettre en évidence les initiatives prises avec succès par des organisations nationales et internationales, des ONG et d'autres intervenants dans des pays postérieurement à un conflit. Ces documents ont été présentés et analysés à la fin de 1997 dans le cadre d'un séminaire interrégional intitulé "La réintégration des groupes affectés par un conflit grâce à la formation qualifiante et à la promotion de l'emploi" au Centre international de formation de l'OIT à Turin, en Italie:

- "Un cadre pour la politique et l'action du BIT dans le contexte affecté par un conflit: promotion de la formation et de l'emploi en faveur d'une paix durable"
- "Lignes directrices pour l'emploi et la formation des compétences dans les pays affectés par un conflit".

³ BIT, 1997: *ILO's Technical Assistance Projects in Conflict-Affected Countries: A Sample*, Genève. Présente un résumé de projets dans 17 pays.

Ce guide offre des conseils détaillés sur la réintégration des groupes affectés par un conflit au moyen d'investissements à haute intensité d'emploi en faveur de la remise en état/reconstruction dans le contexte d'après-conflit.

1.3 Objectifs, but et destinataires des principes directeurs

Le principal objectif de ce document est d'offrir un instrument de planification et de programmation ainsi que des conseils pour une action efficace et en temps opportun en matière

- ➔ de remise en état et de développement de l'infrastructure matérielle, économique, sociale et institutionnelle endommagée durant les conflits armés et
- ➔ de réintégration des groupes affectés par un conflit dans ce processus par la création d'emplois appliquant des techniques à haute intensité d'emploi.

Les autres objectifs sont de partager l'expérience acquise dans le cadre des programmes HIMO dans les situations d'après-conflit et de donner une vue d'ensemble de ce processus et des étapes qu'il comporte, ainsi qu'une idée générale des méthodologies requises.

Le processus comporte principalement quatre stades consécutifs:

- ➔ élaboration
- ➔ planification
- ➔ mise en oeuvre, et
- ➔ évaluation.

Le lecteur trouvera une orientation quant aux éléments suivants:

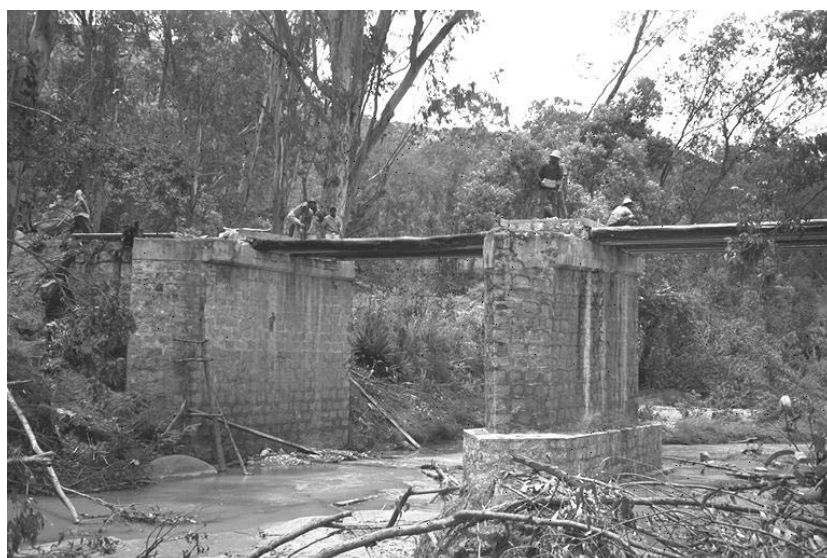
- recueil et analyse des informations pertinentes correspondant aux objectifs du programme au stade de l'élaboration et à celui de la planification;
- programmation globale au niveau national au cours du stade de l'élaboration et à celui de la planification;
- coordination au niveau international et national aux stades de l'élaboration, de la planification et de la mise en oeuvre;
- gestion et surveillance au stade de la mise en oeuvre; et
- évaluation du programme/projet à tous les stades.

Ces principes directeurs s'adressent aux décideurs et planificateurs au niveau national, ainsi qu'à d'autres intervenants essentiels, au niveau national et international, qui mettent en oeuvre des programmes de réintégration, de remise en état et de développement dans des situations d'après-conflit. Elles sont aussi censées fournir des informations pour les fonctionnaires du BIT et d'autres organisations internationales (à savoir, le HCR) intéressés.

2

LES CONFLITS ET LEURS CONSÉQUENCES

Foto: Van Imschoot



2.1 Portée et complexité du problème des pays affectés par un conflit

Actuellement, entre 35 et 40 pays souffrent (ou ont récemment souffert) d'une crise qui entraîne d'énormes pertes de vies humaines, des souffrances, une insécurité et une détérioration des structures et systèmes sociaux, économiques, institutionnels et politiques. En tête de la liste des pays affectés par un conflit, on trouve l'Afghanistan, l'Angola, le Burundi, le Cambodge, le Congo, l'Érythrée, Haïti, le Libéria, le Mozambique, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan et le Zaïre. La Tchétchénie et les Balkans, par exemple, sont de nouvelles zones préoccupantes.

Selon diverses sources, les crises récentes ont fait des millions de victimes. À la fin de 1996, le HCR aidait 13 millions de réfugiés et 4 millions de rapatriés, et plusieurs autres millions de personnes vivaient dans des conditions proches de la guerre ou étaient déplacées à l'intérieur du territoire national. Les conditions continuent de s'améliorer dans beaucoup de pays en crise, mais les tendances récentes indiquent que ces problèmes devraient perdurer longtemps à l'avenir.

La situation dans les pays qui sortent d'un conflit est souvent instable et diffère d'un pays à l'autre. Il faut donc trouver des solutions spécifiques pour chaque situation. Dans certains pays, les conflits se poursuivent par intermittence depuis de nombreuses années, faisant obstacle à la mise en oeuvre de programmes de démobilisation et de remise en état à grande échelle.

Dans la plupart des situations, c'est avec une aide extérieure qu'il est mis fin à un conflit armé en passant par divers stades d'opérations de maintien de la paix et de négociations. Ces négociations comportent généralement trois aspects: militaire, politique et économique.

Les mesures d'ordre militaire comprennent un cessez-le-feu initial et une cessation des hostilités, un désarmement et des arrangements en matière de maintien de la paix. Les mesures politiques visent essentiellement les arrangements transitoires concernant le pouvoir civil, les accords qui ont pour objet d'établir une nouvelle constitution pour faciliter la démocratisation, les mesures de réconciliation nationale et la démobilisation. Les mesures d'ordre économique incluent l'aide humanitaire conjuguée à une assistance financière et technique de sources intérieures et principalement extérieures, pour surmonter les conséquences du conflit et reconstruire l'économie.

Les trois phases ci-après sont habituellement observées dans les situations d'après-conflit:

1) ***Phase d'urgence:***

elle répond aux besoins élémentaires immédiats des personnes affectées par le conflit, et est souvent liée à l'aide humanitaire;

2) ***Phase de remise en état:***

elle vise surtout les besoins essentiels en matière de reconstruction, y compris le retour et la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées;

3) ***Phase de développement:***

elle vise à mettre en oeuvre les priorités nationales à long terme en matière de développement.

L'annexe 2 donne une vue générale et détaillée de ces trois phases et analyse le rôle du BIT et les possibilités offertes par les programmes HIMO pour chaque phase.

Cependant, ces trois phases ont tendance à se chevaucher dans les situations instables qui caractérisent nombre de pays affectés par un conflit. Souvent, il n'existe pas de frontière ou d'événement distinct pour déterminer le passage d'une phase à une autre. L'évolution de la situation d'urgence vers le développement est aussi désignée par le terme "continuité"⁴, qui se caractérise par les éléments suivants:

- ➔ il n'y a pas d'interruption des activités durant les trois phases,
- ➔ durant chaque phase, on planifie et prépare les fondements des activités de la phase suivante.

Malheureusement, cette continuité ne se présente pas toujours sous la forme d'une séquence d'interventions sans heurts qui vont dans le même sens, les secours destinés à sauver les vies humaines se transformant progressivement et presque automatiquement en activités de remise en état, suivies par un processus de développement durable. Toutefois, même dans la plus complexe des situations d'après-conflit, la programmation en matière d'aide humanitaire devrait être placée dans une perspective large de développement durable, sans qu'on se borne à considérer uniquement les problèmes immédiats.

Les activités de développement devraient consolider les solutions à une crise humanitaire et empêcher sa réapparition. Idéalement, l'aide humanitaire et l'aide au développement devraient s'appuyer et se renforcer mutuellement. Leur rôle respectif et leur complémentarité devraient être précisés au tout début de l'effort de collaboration visant à répondre aux besoins des pays et sociétés affectés par un conflit, à pallier leurs faiblesses et à renforcer leurs capacités. En bref, une politique prospective, de préférence élaborée au cas par cas, est es-

⁴ Voir le Comité consultatif des Nations Unies pour les questions relatives aux programmes et aux opérations, 1995: *Continuité entre les secours d'urgence et les activités de développement*, New York.

sentielle.⁵ Cela étant, pour que la mise en oeuvre soit un succès, il faudra une planification cohérente tenant dûment compte de l'opportunité et de la complémentarité des actions.

On s'accorde généralement à considérer que les solutions des problèmes des pays affectés par un conflit doivent s'appuyer sur la reconnaissance commune de principes fondamentaux pour orienter les relations, les rôles et les responsabilités des intervenants et partenaires nationaux et internationaux dans leurs efforts conjugués visant à intégrer les groupes affectés par un conflit et à remettre en état les infrastructures endommagées. On s'accorde aussi à reconnaître qu'il est essentiel d'entreprendre des actions simultanées et cohérentes à tous les stades pour atteindre les objectifs en matière de secours humanitaires et de coopération pour le développement.⁶

2.2 Dommages causés par les conflits

Les guerres et les conflits civils détruisent souvent le capital humain, social, matériel et économique. Des groupes de population importants ne peuvent subvenir à leurs propres besoins parce qu'ils ont été déplacés et/ou parce que leurs sources de revenus ont été détruites. La guerre s'accompagne souvent d'une baisse rapide des résultats économiques. En outre, la capacité d'un pays sortant d'un conflit d'offrir des emplois et des revenus est souvent quasiment nulle. La production, tant industrielle qu'agricole, chute brutalement, ce qui entraîne des effets négatifs sur les résultats économiques et les exportations. En conséquence, les ressources provenant du change s'amenuisent et les importations essentielles se raréfient.

⁵ Le cas de l'Afghanistan en offre un exemple récent.

⁶ Voir UN/CCPOQ: Post-conflict rehabilitation and reconstruction, Genève, février 1997.

Dans la plupart des conflits, c'est d'abord à l'infrastructure matérielle que sont infligés des dommages et destructions. Les forces qui s'affrontent visent les routes, les ponts, les voies ferrées, les sources d'énergie et les systèmes de communication pour isoler l'ennemi et faire obstacle aux approvisionnements et aux renforts. Les écoles, les établissements de santé, les sources d'eau potable, les systèmes d'irrigation et d'autres éléments des infrastructures publiques et privées sont aussi endommagés ou détruits. Les marchés sont affectés et les investissements sont restreints, tandis que la masse monétaire diminue et le revenu par habitant chute.

La sécurité est généralement précaire. Ces zones sont souvent truffées de mines, ce qui entrave les activités locales dans la plupart des secteurs de l'économie. Le déracinement des anciens combattants, qui ne se sont pas installés, n'ont pas de revenus et se livrent éventuellement au banditisme, ajoute encore à l'insécurité. La facilité avec laquelle on peut se procurer des armes, l'omniprésence du chômage et le manque de ressources alimentaires contribuent souvent à l'accroissement du banditisme et du crime dans une société instable.

L'effondrement de l'économie est problème majeur pour la réintégration dans la vie civile normale des personnes affectées par le conflit. La fragilité de l'économie freine la croissance et la création d'emplois en dehors de l'agriculture de subsistance.

2.3 Groupes affectés par les conflits

Les résidents d'une zone affectée par un conflit auront souffert dans leur vie, mais pas tous au même degré, et l'on ne peut donc pas leur accorder à tous une égale priorité.

Les réfugiés, les personnes déplacées sur le territoire national, les foyers tenus par des femmes, les invalides et les orphelins sont tous des groupes vulnérables qui ont besoin d'une attention particulière et immédiate. Les soldats/combattants démobilisés forment un groupe spécial dont il faut s'occuper pour garantir le processus de paix.

Beaucoup de gens sont déplacés sur le territoire national ou sont réfugiés dans un autre pays. En Afrique et en Asie, certaines statistiques portant sur les dix dernières années indiquent que quelque 50 millions de personnes ont été déplacées. Toutes les personnes déplacées doivent être réintégrées après la cessation des hostilités. La plupart d'entre elles sont généralement de milieu rural et veulent rentrer dans leur région d'origine une fois que les hostilités ont cessé, à l'exception des soldats démobilisés, qui, dans l'ensemble, préfèrent s'installer dans les zones urbaines. Cependant, il se peut que l'infrastructure de base ait été détruite et que les mines rendent inutilisables les terres cultivables.

Les combattants comme les civils peuvent être devenus invalides et souffrir de traumatisme psychologique en raison du conflit armé. Le grand nombre d'invalides et la destruction des infrastructures de santé accroissent la charge sociale des individus, surtout des femmes.

Les conflits provoquent des changements démographiques importants. Un déséquilibre de la proportion des hommes par rapport aux femmes est l'une des conséquences de la guerre, les femmes devenant plus nombreuses que les hommes. Il importe que les politiques,

stratégies et programmes tiennent compte de ce fait. Il ressort des informations recueillies dans ce domaine que les femmes et les enfants constituent plus de 80 pour cent des réfugiés dans le monde entier, et il semblerait qu'ils représentent la même proportion parmi les personnes déplacées sur le territoire national. Il en résulte un taux de dépendance élevé, de nombreux enfants, y compris les orphelins, mais aussi les personnes âgées et les invalides, étant dépendantes des femmes. Le nombre de foyers tenus par des femmes augmente fortement, tandis que se répand la pauvreté.

L'une des questions essentielles dans beaucoup de pays affectés par un conflit a trait aux efforts qu'il faut déployer pour fournir une assistance particulière aux personnes démobilisées. Dans les cas, comme le Mozambique, où elles ont déjà reçu des privilèges considérables, un traitement préférentiel peut créer des sentiments antagonistes à leur égard dans les groupes affectés par le conflit. En milieu rural, une préférence exclusive ne devrait en principe pas être accordée aux personnes démobilisées. Il serait préférable que tous les groupes affectés par le conflit soient considérés comme bénéficiaires des programmes de réintégration.

3

UN PARTENARIAT POUR LA RÉINTÉGRATION ET LA REMISE EN ÉTAT



Foto Image Bank

3.1 Partenariat et cadre stratégique

Le gouvernement devrait avoir l' "exclusivité" du processus de redressement et en prendre la responsabilité. Cependant, les attentes et les besoins sont au plus haut au moment où la capacité nationale est la plus faible. Le meilleur moyen de satisfaire aux besoins en matière d'emploi et de remise en état d'un pays sortant d'un conflit armé est d'établir un partenariat incluant les autorités nationales et d'autres organisations internationales compétentes. Les partenaires internationaux devraient appuyer les efforts des autorités nationales dans le cadre du processus de réintégration et de remise en état. Toutefois, au vu de l'inadéquation des structures et systèmes économiques, sociaux et politiques dans les pays sortant d'un conflit, la communauté internationale ne peut pas limiter ses activités à soutenir les autorités. Elle doit aussi tenir compte des aspects pratiques de la situation et accorder la priorité aux préoccupations et aux besoins des personnes au niveau local.

Les organisations des Nations Unies peuvent jouer un rôle essentiel pour créer les meilleures conditions de redressement possibles. La mise en oeuvre effective d'un programme global de redressement exige que ces institutions et organisations agissent de concert. En outre, une coopération étroite avec d'autres partenaires essentiels comme les ONG nationales et internationales, les donateurs bilatéraux et les institutions de Bretton Woods est une condition préalable de l'élaboration de réponses et d'approches adéquates face à la crise. Si possible, les plans d'urgence devraient être convenus par les organisations concernées bien avant la cessation des hostilités. Les rôles et les responsabilités respectifs des organisations clés des Nations Unies devraient être clairement définis afin d'éviter que les efforts déployés ne fassent inutilement double emploi ou que les ressources ne soient gâchées lorsque viendra l'heure de fournir un programme de soutien global à un pays affecté par un conflit.

La préparation du redressement doit commencer à l'avance et l'on s'accorde à reconnaître que l'établissement de ce qu'on appelle un cadre stratégique de redressement est essentiel. Ce cadre devrait prévoir un processus dans lequel les préoccupations des autorités nationales et les préoccupations particulières des donateurs, du système des Nations Unies, des ONG internationales, des institutions de Bretton Woods et d'autres conduisent à une planification, une programmation et un financement plus efficaces de tous les efforts de redressement.⁷

3.2 Le BIT et les programmes d'investissements à haute intensité d'emploi

Le BIT a élaboré des programmes d'investissements à haute intensité d'emploi durant ces deux dernières décennies et a aidé quelque 40 pays à les mettre en oeuvre, ce qui lui a permis d'acquérir une connaissance approfondie du sujet. Faisant fonds sur sa longue expérience et ses connaissances spécialisées en matière d'établissement de programmes intégrés visant à la création d'emplois, le BIT a élaboré un programme-type, qui permet de créer des emplois à court et à long terme, parallèlement à un développement des capacités de la main-d'oeuvre. Ce programme-type se compose de trois éléments complémentaires: le programme HIMO, la formation professionnelle pour l'emploi, et la promotion des petites entreprises et des microentreprises. Ce type de programme intégré en faveur de l'emploi vise toute une gamme de personnes affectées par un conflit: depuis les travailleurs non qualifiés qui n'ont rien d'autre que leur force de travail à offrir, jusqu'aux petits entrepreneurs qui veulent établir ou développer des petites entreprises dans le secteur informel ou formel, en passant par les travailleurs semi-qualifiés qui veulent améliorer leurs compétences pour bénéficier d'un emploi de qualité.

⁷ Voir UN/CCPOQ 1997, op. cit.

Au niveau international, le BIT participe activement aux programmes de planification, de réintégration et de remise en état destinés aux pays qui sortent d'un conflit armé établis par les principaux comités interorganisations des Nations Unies. Les capacités et les connaissances spécialisées du BIT ont été reconnues dans une enquête menée par les Nations Unies.⁸ Le BIT travaille en étroite collaboration avec les organisations des Nations Unies, les partenaires qui offrent des financements, les ONG et d'autres organisations internationales afin d'obtenir des contributions complémentaires à ses programmes qui sont nécessaires pour la réintégration économique et sociale.

Dans un cadre stratégique, le BIT a généralement pour mission d'établir, de coordonner et d'administrer, selon qu'il est nécessaire, un programme de promotion de l'emploi. Celui-ci comprendra, le cas échéant, des éléments destinés à remettre les infrastructures en état en faisant appel à une main-d'oeuvre importante, une formation des compétences professionnelles, et le développement des petites entreprises et des microentreprises.

Pour ce qui est des programmes HIMO, le point de départ se situe au cours des opérations de secours et d'aide humanitaire, qui peuvent être mises au point avant même la cessation des hostilités. Le BIT travaillera en étroite collaboration avec les organisations de secours comme le HCR, l'UNICEF, le CICR et le PAM. Il importe d'établir une relation de travail suivie entre ces institutions pour se préparer à agir tôt. Un groupe de travail spécial inter-organisations peut être formé pour coordonner le programme HIMO et diffuser toutes les informations pertinentes disponibles.

⁸ UN/CCPOQ 1996: *Survey of the United Nations System's Capabilities in Post-Conflict Reconstruction*, Nations Unies, Vienne. Les sections H (Transports) et O (Emploi) sont particulièrement pertinentes.

4

PROGRAMMES HIMO:

UN INSTRUMENT DE REMISE EN
ÉTAT DES ÉCONOMIES TOUCHÉES
PAR LA GUERRE ET DE CRÉATION
D'EMPLOIS POUR LES GROUPES
AFFECTÉS PAR LA CRISE

Foto : Van Imschoot



Les économies touchées par la guerre sont habituellement confrontées à deux difficultés majeures: l'énorme fossé qui sépare les ressources disponibles et les besoins omniprésents, et le redressement économique, contrecarré par la perte des possibilités d'emplois et les dommages infligés aux infrastructures. Ces problèmes rendent beaucoup plus difficile un redressement économique rapide.

Les situations de ce type se caractérisent habituellement par un chômage élevé chez les travailleurs non qualifiés, d'une part, et un manque de ressources pour les investis-

EXPÉRIENCE DE L'ADMINISTRATION DES PROGRAMMES DE TRAVAUX AUX ÉTATS-UNIS (1933-1940)

Avant la première guerre mondiale, les pays industrialisés ont établi des programmes de secours et de travaux publics destinés à aider les personnes sans travail ou vivant des allocations de chômage. À l'époque, les préoccupations des gouvernements étaient principalement orientées vers les questions sociales, presque dans un esprit philanthropique. Les ressources financières étant limitées, les salaires versés étaient des salaires de subsistance, le travail se faisait par rotation d'équipes, et les travaux choisis étaient ceux qui ne nécessitaient qu'un minimum d'équipement et de matériel. Dès 1909, des programmes "prêts pour la mise en oeuvre" ont été envisagés

comme moyen rapide de lutte contre le chômage généralisé.

Dans la période d'après-guerre, on a évolué vers des préoccupations plus orientées vers l'économie. L'objectif n'était plus de donner du travail à un aussi grand nombre de personnes que possible, mais de maintenir le plein emploi dans le secteur de la construction au moyen de politiques visant à lutter contre les cycles économiques. Dans la pratique, la préférence était accordée aux mesures monétaires classiques par rapport aux politiques budgétaires pour maintenir la prospérité.

En 1929, l'effondrement de la bourse aux États-Unis a déclenché une crise sans précédent qui a laissé de 25 à 30 pour cent de la population au chômage. L'administration Roosevelt, mise en place en 1933, a rapidement mis en oeuvre une série de programmes destinés

à of
leurs
perd
à ce
d'ac
nuel
mes



sements en matière d'infrastructures et de production, d'autre part. Une façon d'en sortir qui s'est avérée efficace est de lancer des programmes qui ne donnent lieu qu'à une utilisation minimale de capitaux rares, pour privilégier l'utilisation de ce qui est disponible: la main-d'oeuvre au chômage ou sous-employée et les équipements locaux.

On trouve des exemples récents dans les pays développés où, dans des périodes de chômage très élevé, les programmes d'investissements à haute intensité d'emploi: le programme Work Progress Administration (WPA), le

à offrir du travail aux travailleurs masculins qui avaient perdu leur emploi, ou au moins à ceux qui étaient capables d'accomplir des travaux manuels. Les principaux programmes sont répertoriés ci-après:

- le programme Civilian Conservation Corps, qui a offert du travail à des hommes jeunes dans les forêts et les parcs nationaux;
- le programme National Youth Administration, qui a permis d'employer des hommes jeunes dans des travaux d'entretien des collectivités;
- Ces travaux d'infrastructure et de construction ont été exécutés en régie intéressée (sous l'administration de l'État), aucune activité n'étant sous-traitée auprès d'entreprises du secteur privé.

Il est à noter que les bénéficiaires recevaient le salaire horaire minimum pour ces types de travaux. Toutefois, l'emploi était limité à un nombre d'heures maximum par mois, selon les besoins du foyer. Les coûts de main-d'oeuvre étaient supportés par l'administration fédérale, tandis que les autres coûts étaient à la charge des ONG, de l'administration des États et des collectivités locales, qui étaient aussi responsables de la supervision. Le WPA a créé 13,7 millions d'années-travail au cours de sept années qu'a duré ce programme. Grâce à ces programmes, des millions de familles ont pu survivre dans la dignité pendant cette période. De surcroît, un très grand nombre d'infrastructures publiques ont été mises en place et devaient avoir une incidence directe sur l'évolution future de l'économie des États-Unis.

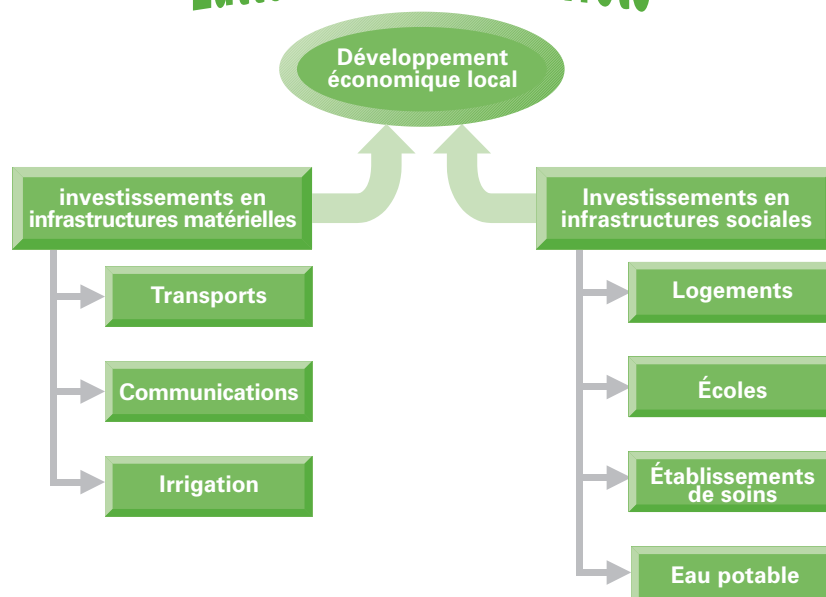
plus important et le plus connu de ces programmes, qui visait plus particulièrement la construction de routes et toutes sortes de travaux publics. L'emploi destiné à remettre les infrastructures en état ont provoqué la nécessaire stimulation de l'économie et permis en même temps d'offrir des emplois aux groupes affectés par la crise.

Une fois qu'ils sont opérationnels, les programmes HIMO génèrent des emplois et des revenus pour un grand nombre de personnes. Logiquement, ils stimulent l'emploi sur le long terme étant donné qu'ils contribuent à la remise en état des infrastructures par la construction, la réfection ou l'entretien de routes, de canaux, de systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, de logements, d'écoles, d'établissements de soins, etc., qui, de même, sont une condition préalable du développement de l'économie nationale.

Les programmes HIMO ont toujours été mis en oeuvre dans des situations normales, hors conflit; les programmes exécutés dans les pays affectés par un conflit sont l'exception. Cependant, les lignes directrices, manuels et matériels de formation qui ont été élaborés pour la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes HIMO peuvent, notamment en ce qui concerne les aspects techniques, s'avérer utiles dans les situations d'après-conflit également.⁹ Les pays concernés ont toutefois exprimé le besoin de conseils plus précis sur la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes HIMO dans les pays affectés par un conflit. L'objet des présents principes directeurs est de faire part de l'expérience acquise dans le cadre des programmes HIMO dans des situations d'après-conflit.

⁹ L'annexe I contient une bibliographie annotée, y compris des références à certains des manuels et lignes directrices existants.

Lutter contre la Pauvreté



4.1 Programmes HIMO: objectifs et justification

L'objectif général des programmes HIMO est de lutter contre la pauvreté en accélérant le développement économique local. Celui-ci est renforcé par des investissements productifs en infrastructures matérielles, par exemple, les transports, les communications, l'irrigation, etc., ainsi que par des investissements en infrastructures sociales telles que logements, écoles, établissements de soins ou eau potable. Le but plus spécifique des programmes HIMO est de générer des emplois et des revenus. Ils ont pour principal avantage d'offrir des possibilités et une flexibilité pour générer des emplois dans l'immédiat au moyen de la construction, de la remise en état et de l'entretien des infrastructures, aussi bien que des emplois durables sur le long terme au moyen de l'utilisation productive de ces mêmes infrastructures.

En outre, il existe des avantages connexes grâce à l'injection de liquidités pour les salaires et les achats locaux dans l'économie locale affectée par le conflit. En investissant dans des ressources disponibles sur place plutôt qu'en machines importées et en main-d'œuvre non locale, on crée un marché pour les marchandises et les services fournis par l'économie locale.

La justification des programmes d'investissements à haute intensité d'emploi est d'accorder la priorité, au cours de la phase de la conception chaque fois que cela est possible, à l'apport de main-d'œuvre par rapport à l'apport d'équipement. Ces programmes sont parfois également dits à haute intensité de main-d'œuvre.

Toutefois, certaines opérations exigent d'utiliser certains équipements. S'il n'est pas possible d'obtenir des résultats ou des produits de qualité adéquate par les méthodes à haute intensité d'emploi, ou si ces méthodes ne sont pas d'un bon rapport coût-efficacité, il convient de procéder aux investissements en dosant d'une manière appropriée la proportion de main-d'œuvre et d'équipement.

4.2 Programmes HIMO: expériences et effets potentiels

Un grand nombre de programmes d'investissements à haute intensité d'emploi ont été planifiés, mis en œuvre et évalués, de sorte que leur impact et leurs effets sont bien attestés. Les programmes ont été attentivement surveillés et de nombreux projets ont fait l'objet d'évaluations extérieures.

L'infrastructure est l'un des principaux secteurs économiques dans les pays en développement. La construction, la remise en état et l'entretien des infrastructures représentent près de la moitié de la formation intérieure de capital et absorbent jusqu'à 70 pour cent des investissements publics et quelque 40 pour cent de l'aide inter-

nationale au développement.¹⁰ Parallèlement, le manque d'infrastructures fonctionnant efficacement demeure un obstacle majeur au développement et à la croissance économique. De plus, les pays qui sortent d'un conflit supportent généralement le poids d'obligations très lourdes en matière de dettes de change couplées à un niveau d'exportations très bas en raison des dommages de guerre. En situation d'après-conflit, le coût d'option des devises est à son maximum. Par conséquent, les technologies qui permettent d'économiser les devises sont essentielles pour accélérer le redressement économique d'un pays.

Dans beaucoup de pays en développement, il y a eu un parti pris en faveur des méthodes de construction à haute intensité d'équipement dépendant d'importations onéreuses de machines et de services. Or l'expérience récente a montré que les méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre sont souvent d'un meilleur rapport coût-efficacité: elles sont de 10 à 30 pour cent moins onéreuses, ne donnant lieu qu'à la moitié des importations et créant deux à trois fois plus d'emplois pour produire une infrastructure de qualité comparable répondant à des normes comparables.¹¹ En situation d'après-conflit, l'état des finances est généralement catastrophique et une comparaison précise des coûts dans le choix d'une technologie devrait faire l'objet d'une attention particulière. Parfois, la prise de décisions est entachée d'incompétence ou hâtive dans ce domaine, en raison d'habitudes et d'attentes irréalistes ou de normes ministérielles "approuvées". Souvent, les autres métho-

¹⁰ BIT, 1994: *Vers le plein emploi*, contribution de l'Organisation internationale du Travail à la deuxième session du comité préparatoire du sommet mondial pour le développement social, New York, 22 août-2 septembre 1994, (ILO, WSSD/1994), Genève, p.20.

¹¹ Tiré en parti de B. Martens, 1990: *Étude comparée de l'efficacité économique des techniques à haute intensité de main-d'oeuvre et à haute intensité d'équipement pour la construction de routes secondaires au Rwanda*, BIT/ILO, Genève. Voir également P.H. Bentall, 1990: *Ghana feeder roads project: Labour-based rehabilitation and maintenance*, WEP-CTP 116, ILO, Genève.

des de construction possibles, et, par conséquent, la mesure dans laquelle la main-d'oeuvre peut remplacer l'équipement, ne sont pas prises en considération au stade de la conception. Cela entraîne l'utilisation automatique de projets qui sont généralement entachés de parti pris à l'égard des méthodes fondées sur la main-d'oeuvre. Les programmes HIMO présentent un intérêt particulier dans les situations où il existe un surplus de main-d'oeuvre, ce qui est habituellement le cas dans les situations d'après-conflit.

Le coût des programmes HIMO est relativement faible, car ils dépendent de la ressource locale la plus communément disponible, à savoir, la main-d'oeuvre non qualifiée. Les autres facteurs de production tels que les chefs de chantier, la main d'oeuvre qualifiée et les machines sont maintenus à un niveau minimum. En utilisant au maximum la ressource la plus abondante et la moins onéreuse, et en réduisant au minimum l'emploi des facteurs de production les plus rares et les plus chers, les coûts des programmes HIMO sont comparativement plus faibles que dans le cas d'autres formules. La main-d'oeuvre non qualifiée est normalement payée aux taux actuels du salaire minimum, souvent complétés par des rations alimentaires à des prix subventionnés, et elle est parfois payée entièrement en produits alimentaires (vivres contre travail) dans les situations d'urgence. Les salaires des travailleurs sont généralement fixés à un niveau comparable aux autres revenus agricoles, tout en maintenant la demande de main-d'oeuvre à un niveau qui ne détournerait pas, dans une mesure importante, les travailleurs d'autres activités agricoles productives. Les salaires payés ces dernières années dans le cadre des programmes d'investissements correspondaient généralement à l'équivalent de 1 à 2,5 dollars EU par jour pour les travailleurs non qualifiés, les salaires des travailleurs qualifiés étant de 50 à 100 pour cent plus élevés. Il est toutefois habituellement reconnu que l'emploi des méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre est efficace lorsque le coût de la main-d'oeuvre non qualifiée n'excède pas 4 dollars EU par jour.

Un programme HIMO bien planifié peut relever directement les capacités socio-économiques des populations affectées par un conflit. Il renforcera aussi les compétences professionnelles de nombreux travailleurs, encouragera la cohésion sociale entre les résidents locaux et les personnes déplacées par le conflit, et apportera une plus grande stabilité sociale dans l'environnement d'après-conflit. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'est produit d'importants mouvements de population. Par exemple, durant la reconstruction d'une route rurale, il est possible de donner une formation technique aux personnes de chaque collectivité établie le long de la route. Une fois que le projet est mené à son terme, certaines de ces personnes formeront des équipes locales d'entretien. La formation des travailleurs en vue de la maintenance future ou pour la remise en état et le développement ininterrompus des infrastructures devrait faire partie de la plupart des programmes HIMO.

Les programmes HIMO se prêtent idéalement à la participation active des collectivités affectées, car ils ne nécessitent ni équipement lourd, ni savoir-faire avancé en matière d'ingénierie. La maintenance de l'infrastructure remise en état postérieure au projet sera à haute intensité de main-d'œuvre également et créera des emplois à long terme pour certaines équipes. Après une formation durant la période d'application du projet, les dirigeants locaux devraient être capables de gérer le fonctionnement et la maintenance de l'infrastructure.

Les situations d'après-conflit se caractérisent souvent par une période relativement longue de réintégration des groupes vulnérables tels que les personnes déplacées sur le territoire national, les réfugiés et les soldats démobilisés. Acquérir de la terre, la préparer, construire des maisons, etc., demande habituellement beaucoup de temps, pendant lequel il n'est guère possible de se procurer des revenus pour satisfaire aux besoins fondamentaux. Ces besoins peuvent être partiellement ou entièrement satisfaits au moyen de programmes d'aide spéciaux en faveur de certains groupes. Cependant, pour

ceux qui ne bénéficient pas d'un tel soutien, les programmes HIMO leur offrent une possibilité de se procurer des revenus afin de leur permettre de passer de la phase préparatoire de la réinstallation à l'intégration économique.

Les pays qui souffrent de situations d'urgence causées par un conflit ou une catastrophe naturelle telle que la sécheresse ou les inondations essayent souvent de répondre aux besoins fondamentaux des populations affectées en distribuant gratuitement de la nourriture et d'autres produits de base. Toutefois, la distribution gratuite a souvent des effets psychologiques négatifs et engendre une dépendance des groupes vulnérables à l'égard de la collectivité donatrice. Les programmes HIMO permettent aux populations affectées de participer activement à un projet, ce qui constitue non seulement un avantage important pour la collectivité à long terme, mais offre aussi des emplois rémunérés à court terme.

4.3 Exemples de programmes HIMO¹²

Au Cambodge, un projet du BIT lancé en octobre 1992 comportait des éléments concernant la remise en état des infrastructures faisant appel à la main-d'œuvre (principalement des routes rurales et des systèmes d'irrigation), le renforcement des capacités des décideurs et des techniciens et la formation professionnelle. Le programme était axé sur la démonstration, la possibilité de reproduire les modèles, et l'acceptation de la démarche fondée sur la haute intensité d'emploi par les autorités nationales et les institutions de financement. Plusieurs projets ont été mis en œuvre dans les quatre provinces où se trouvaient les plus fortes concentrations de combattants démobilisés (30 000), de rapatriés en provenance des camps de réfugiés en Thaïlande (20 000) et de

¹² Pour avoir une idée de l'assistance fournie par le BIT, se reporter, par exemple à : Revue internationale du Travail, Vol. 131, No. 1, 1992, qui contient un certain nombre d'articles et des références bibliographiques sur le sujet.

personnes déplacées sur le territoire national (environ 90 000). À la fin de 1994, le projet avait abouti à la construction ou à la remise en état de 220 km de routes tertiaires et de 56 km de canaux pour les systèmes d'irrigation, tout en employant jusqu'à 6 000 travailleurs par jour. Une formation a été offerte à plus de 150 ingénieurs spécialisés dans les routes et les systèmes d'irrigation. Dix petites entreprises ont reçu une formation spéciale en vue de travaux de remise en état/maintenance futurs sur le long terme. Près de 60 pour cent des travailleurs étaient des femmes. Le projet ne visait pas seulement les soldats démobilisés, mais aussi les rapatriés et les personnes déplacées sur le territoire national.

Au Mozambique, des projets du BIT ont aidé le gouvernement à introduire des systèmes de réfection et d'entretien des routes faisant appel à la main-d'œuvre, qui ont finalement débouché sur le programme Routes de desserte. Ce programme visait à lever l'une des principales contraintes, à savoir l'accès limité aux zones agricoles et rurales du pays.¹³ Le programme prévoyait l'organisation de brigades de travail au niveau des districts, deux au départ, chacune comportant environ 300 travailleurs en 1989. Cette organisation a évolué en 23 brigades de 150 à 250 travailleurs chacune dans 23 districts en 1994. Le gouvernement prévoit d'étendre progressivement le programme à tout le pays. Le programme est ouvert à tous les groupes affectés par le conflit, la participation des femmes s'établissant en moyenne à dix pour cent.

En Ouganda, une formule à haute intensité d'emploi est appliquée depuis longtemps à la construction, la réfection et l'entretien des routes rurales. Les premiers projets bénéficiant du soutien du BIT ont commencé en 1981 à titre expérimental. Six projets au total ont contribué à

¹³ PNUD: *Mozambique feeder roads programme*, rapport de la mission d'évaluation conjointe PNUD/SIDA/BIT/MOZAMBIQUE, 29 avril 1994; PNUD/BIT: *Management assistance to labour-based feeder roads rehabilitation and maintenance programme (FRP)*, phase II, document relatif à l'ébauche du projet, octobre 1994,

l'élaboration d'un programme HIMO global coordonné par une unité des investissements à haute intensité de main-d'oeuvre du Ministère de la planification et du développement économique. L'un des programmes consistait en une action de secours d'urgence destinée à aider les personnes à se réinstaller. Il comportait une vaste gamme d'investissements: écoles, routes et agroforesterie. Un autre projet était axé sur les routes et prévoyait la remise en état de plus de 600 km de routes rurales et de routes de desserte. Des investissements urbains ont aussi été effectués, l'accent étant mis sur la réparation des égouts primaires et la construction d'égouts secondaires dans une colonie informelle.

5

PLANIFICATION DANS LE CADRE DES PROGRAMMES HIMO

EN MATIÈRE DE RÉINTÉGRATION
DES GROUPES AFFECTÉS PAR UN
CONFLIT ET DE REMISE EN ÉTAT
DES INFRASTRUCTURES
ENDOMMAGÉES

Foto: Van Imschoot



L'expérience montre qu'il convient de prendre en considération les domaines ci-après en matière de planification et de conception des programmes de soutien futurs pour les pays qui sortent d'un conflit armé:

- identification de partenaires internationaux dans les programmes d'emploi, en particulier dans les organismes des Nations Unies, les organisations internationales et les ONG;
- définition du rôle et des responsabilités des partenaires;
- identification des groupes cibles;
- identification des types et de l'importance des infrastructures à améliorer;
- élaboration du champ d'application des programmes HIMO;
- recherche des possibilités de financement par des dons;
- élaboration d'accords sur des interventions spécifiques; et
- coordination des interventions spécifiques.

Pour planifier les programmes à haute intensité d'emploi, il faut répondre aux questions suivantes concernant les priorités: Faut-il accorder la priorité à la remise en état des infrastructures endommagées par le conflit, à la réintégration des personnes affectées par le conflit, à la croissance économique ou à une combinaison de ces trois volets?

La sélection des priorités peut être difficile. Dans la plupart des pays, divers intérêts et valeurs conduisent à percevoir les priorités de diverses façons. Selon la source du financement et sa répartition, il se peut que les priorités du gouvernement en ce qui concerne le programme soient différentes des décisions des donateurs. En outre, les intérêts politiques se sont souvent opposés dans le passé aux besoins socio-économiques; une planification et une coordination interorganisations soigneuses peu-

vent permettre d'éviter des décisions inadaptées. Il est donc nécessaire d'établir un environnement favorable au consensus sur les questions les plus fondamentales.

La politique nationale relative à l'adoption de la formule des programmes HIMO est essentielle. Il lui faut souvent un large soutien. Dans une situation où le gouvernement national est en train de se réorganiser et de rétablir les choses, le cadre stratégique peut être une tribune adéquate pour déterminer une telle politique. Les priorités peuvent être arrêtées conformément aux directives de la politique. Une fois qu'elles le sont, il est possible de définir les grandes lignes du programme HIMO en ce qui concerne la remise en état des infrastructures locales et la création d'emplois, en fonction du financement disponible.

Dans une situation où se présentent de multiples projets, il faut convenir de dispositions, conditions et paramètres fondamentaux pour préserver la cohérence. Il s'agit des éléments suivants:

- ➔ déterminer les systèmes de rémunération et les conditions de travail,
- ➔ définir les normes techniques et
- ➔ prendre des précautions en ce qui concerne l'environnement.

Ces dispositions et paramètres fondamentaux n'entraînent pas automatiquement une uniformité, ils offrent plutôt de grandes orientations pour concevoir et mettre en oeuvre différents projets. À l'évidence, les conditions peuvent varier d'une région à l'autre et d'un type de programme à l'autre. Il faudra procéder à des ajustements pour chaque projet selon ce qu'exige la situation locale. Celle-ci variera fortement notamment en situation d'après-conflit, non seulement au plan géographique, mais aussi à mesure que le temps passe. La planification, la conception et la mise en oeuvre des programmes HIMO demandent d'être continuellement repensées et mises à jour.

5.1 Soutien au niveau de la politique générale

L'élaboration et l'adoption d'une politique nationale en matière d'investissements à haute intensité d'emploi est une condition préalable importante de la reconstruction postérieure à un conflit. Elle formera la base de la planification et de la programmation HIMO, et devrait inclure les éléments ci-après:

- approbation par les ministères techniques et adoption par des organes décisionnaires de haut niveau de technologies de remise en état fondées sur la main-d'oeuvre comme moyen de prédilection pour reconstruire les infrastructures économiques et sociales endommagées par le conflit et comme moyen important pour aider à réintégrer les groupes affectés par le conflit grâce à la création d'emplois immédiats;
- soutien à la construction durable à haute intensité de main-d'oeuvre et à la maintenance des infrastructures essentielles sur le long terme;
- sélection attentive des travaux d'infrastructure à entreprendre, ce qui indique clairement quels sont les groupes que l'on entend viser: les combattants démobilisés, les rapatriés, les personnes déplacées sur le territoire national et/ou les résidents locaux;
- engagement en faveur de l'emploi des travailleurs locaux et de l'utilisation des ressources disponibles au niveau local pour les investissements, et priorité donnée à ces facteurs;
- décentralisation des responsabilités en ce qui concerne la mise en oeuvre; et
- participation des collectivités rurales et urbaines aux investissements et à leur maintenance future.

Une fois qu'un consensus concernant la politique principale est obtenu, il convient de prendre les critères suivants en considération pour ce qui est de son évolution:

Spécificité relative au conflit: les populations affectées par un conflit ont besoin d'une assistance immédiate en période d'urgence. Un nombre de personnes aussi grand que possible devraient bénéficier aussi rapidement que possible des décisions relatives aux investissements. Les critères en matière de création d'emplois immédiats devraient aussi tenir compte des problèmes de sécurité, du danger que présentent les mines terrestres et des aspects connexes, de la réinstallation des populations déplacées affectées par le conflit et de la remise en état des infrastructures.

Clarté des objectifs: La politique devrait mettre l'accent sur trois objectifs qui se renforcent mutuellement: la création d'emplois, la construction d'infrastructures et le renforcement des capacités; elle devrait conduire à améliorer les conditions économiques et sociales.

Ciblage: La création d'emplois et l'amélioration des conditions économiques des groupes affectés par le conflit au moyen de la réintégration doivent être en tête des priorités du gouvernement après le conflit. Les bénéficiaires directs (les combattants démobilisés et les personnes qui sont à leur charge, les rapatriés, les personnes déplacées sur le territoire national, etc.) devraient être identifiés dans la déclaration de politique générale.

Établissement de liens et effets de synergie: Les programmes HIMO devraient être inclus dans la planification générale en matière de développement et compléter les autres activités dans ce domaine tout en les renforçant. Une déclaration de politique générale devrait comporter une recommandation en faveur de la coopération inter-organisations.

5.2 Critères de planification

Dans une région déchirée par la guerre, l'identification des groupes cibles et des infrastructures à reconstruire ou à remettre en état constitue la première étape de la planification. Il faut procéder à certains choix fondamentaux: 1) quelle est la zone ou quelles sont les zones à retenir pour l'intervention; 2) dans quel ordre de priorité convient-il de programmer les interventions; et 3) quel doit être le calendrier des interventions. La sélection des zones cibles peut être évidente dans une situation d'urgence en se fondant exclusivement sur une évaluation positive de la situation du point de vue de la sécurité et de l'accessibilité. Certains critères généraux utiles à une prise de décisions rationnelle sont néanmoins proposés ci-après.

La sélection des zones géographiques des opérations dépend de plusieurs facteurs:

- l'insécurité, les mines terrestres et l'inaccessibilité peuvent empêcher de travailler dans une zone donnée;
- l'assistance devrait se diriger vers les personnes affectées par le conflit là où elles sont en grand nombre;
- si l'infrastructure est en bonne condition et constitue une base adéquate pour la croissance économique, la nécessité de recourir à un programme HIMO est moindre;
- la présence d'une main-d'oeuvre en nombre suffisant est nécessaire près des sites considérés;
- les pouvoirs publics locaux doivent être capables d'organiser et de mettre en oeuvre des programmes d'investissements à haute intensité de main-d'oeuvre.

Dans certains cas, les hypothèses initiales relatives à la possibilité de recourir à la capacité administrative et logistique ainsi qu'à une main-d'oeuvre suffisante ont été trop optimistes.¹⁴ Afin d'éviter les surprises désagréables et les contraintes logistiques, il peut être recommandé de lancer des projets pilotes de petite envergure. De tels projets permettraient aussi de renforcer progressivement les capacités logistiques et institutionnelles.

La question essentielle suivante est de décider à quels projets accorder la priorité, à supposer que plusieurs aient été formulés. Il est souhaitable d'utiliser les cinq critères ci-après pour une prise de décisions judicieuse:

Ciblage:

- ➔ se concentrer sur les zones et les projets pour lesquels il est possible de créer des emplois (et des revenus) en faveur des groupes très pauvres, affectés par le conflit ou vulnérables, par exemple, les combattants démobilisés, les personnes déplacées sur le territoire national, les réfugiés, etc.

Emplois à court terme:

- ➔ le coût par journée de travail (en tenant dûment compte du système de rémunération établi pour les travailleurs); un faible coût sera normalement un argument fort en faveur des méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre;
- ➔ le nombre de journées de travail en termes d'emplois à court terme qui peuvent être générés pour les groupes affectés par le conflit durant la période visée par l'investissement.

¹⁴ J. von Braun, T. Teklu et P. Webb: "Travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre et sécurité en Afrique: rétrospective et potentiel futur", Revue internationale du travail, 1992, Vol. 131, N° 1, p. 31.

Emplois à long terme:

- ➔ le nombre d'emplois créés au moyen de l'utilisation productive des investissements (par exemple, des emplois supplémentaires dans le secteur de l'agriculture grâce à une vaste zone de terres irriguées)
- ➔ le nombre d'emplois créés par l'accroissement des activités économiques du fait que les infrastructures ont été améliorées (par exemple, des emplois supplémentaires dans le secteur des transports, les petits ateliers)

Faisabilité pratique:

- ➔ l'étendue des dommages subis par les infrastructures;
- ➔ l'accès sans risques aux zones où les activités de reconstruction peuvent se dérouler en toute sécurité;
- ➔ la dépendance à l'égard de programmes parallèles en ce qui concerne l'élimination des dangers, à savoir, le déminage.

Faisabilité économique:

- ➔ Projection relative aux coûts par rapport aux avantages (le rendement économique, à savoir, les avantages des investissements par rapport aux coûts) en tenant également compte de la complémentarité par rapport aux autres programmes/projets, par exemple, les possibilités de développement de l'agriculture et des petites industries au niveau local, etc.
- ➔ les effets sur les programmes parallèles, par exemple, l'ouverture de zones jusque là isolées.

Le poids et l'importance de chaque critère peuvent, en fonction des considérations politiques, entraîner des variations en ce qui concerne la région visée et la phase elle-même, qu'il s'agisse de la phase d'urgence, de la phase de remise en état ou de la phase de développement. Le tableau 5.2 donne un exemple d'une utilisation

possible des critères pour établir des priorités entre certains projets par phases.¹⁵ Le poids accordé en termes de priorité dans cet exemple varie de 1 (le plus élevé) à 5 (le moins élevé). Il est lié à une situation particulière et devrait être appliqué judicieusement à différentes situations.

Tableau 5.2 : Critères relatifs à la planification de projets HIMO et leur priorité par phases

(1 = priorité la plus élevée, 5 = priorité la moins élevée)

Critère	Phase d'urgence	Phase de remise en état	Phase de développement
Ciblage	1	2	3
Emplois à court terme	1	2	3
Emplois à long terme	5	4	2
Faisabilité pratique	2	2	2
Faisabilité économique	4	3	2

Le tableau ci-dessus indique que dans la phase d'urgence, les priorités les plus élevées se rapportent aux activités orientées vers les personnes, à savoir, les emplois à court terme et le ciblage. Dans la phase de remise en état, les autres critères, y compris la faisabilité économique, acquièrent aussi du poids. Dans la phase de développement, la faisabilité pratique et la faisabilité économique prennent de l'importance, tout comme la création d'emplois à long terme; toutefois, les programmes HIMO conservent d'importants aspects sociaux.

¹⁵ BIT, 1979: *L'Organisation des programmes spéciaux de travaux à haute intensité de main d'œuvre : Principes directeurs*, Genève, présente une explication détaillée des critères de sélection à la section I, B.

Il est possible de tirer quelques leçons de la planification et de la mise en oeuvre de programmes dans des situations d'après-conflit:

- ➔ maintenir la simplicité du programme en se concentrant sur les personnes affectées par le conflit;
- ➔ recourir à des formules éprouvées, mais procéder à des ajustements le cas échéant; et
- ➔ faire de l'accessibilité une condition préalable au développement futur. Par exemple, investir dans la construction de routes, notamment les routes non revêtues, offre d'excellentes possibilités de création d'emplois.

L'expérience acquise dans les récentes activités de reconstruction montre qu'il est difficile et peut-être contre-productif de cibler un programme HIMO exclusivement sur les combattants démobilisés. En règle générale, la remise en état des infrastructures est exécutée dans des collectivités consistant en plusieurs groupes dans le besoin et il est souhaitable d'inclure toutes les personnes défavorisées dans le même programme d'emplois. Dans les zones où les combattants démobilisés sont nombreux, il est possible d'établir un quota d'emplois pour ce groupe cible, par exemple, l'obligation de recruter au minimum 20 pour cent de l'ensemble des travailleurs non qualifiés parmi les personnes démobilisées.

La dernière décision à prendre concerne le calendrier du programme et des différents projets qu'il comporte. À la lumière de l'expérience acquise, on peut affirmer que les pouvoirs publics et leurs partenaires extérieurs sont pris par le temps dans la plupart des zones affectées par le conflit. Par conséquent, il arrive que les planificateurs prévoient d'une manière irréaliste un calendrier qui ne s'étale que sur quelques années, alors qu'en réalité la reconstruction et la réintégration peuvent nécessiter une décennie ou plus. Un projet initial peut ne devenir opérationnel qu'au bout d'une année en raison de toutes sortes

d'obstacles tels que les retards dans le recrutement des cadres et dans les achats. En outre, la planification technique que comporte la mise en oeuvre peut aussi demander du temps. Il faut donc établir des calendriers réalistes.

La planification d'un programme HIMO nécessite de recueillir des données importantes au moyen de recherches, d'entretiens et d'enquêtes classiques. Dans une situation d'urgence, peut-être sera-t-il impossible de recueillir et d'analyser méthodiquement toutes les informations et les données nécessaires. Toutefois, cela ne devrait pas stopper le processus de planification. Il convient de s'employer systématiquement à combler les lacunes chaque fois que l'occasion se présente. Dans les situations d'urgence, il est toujours utile de consulter les informateurs clés et les personnes qui connaissent bien le problème. Il est possible d'employer des techniques de reconnaissance et d'évaluation rapides pour faire une analyse qualitative et quantitative de la situation. Il est impératif de consulter directement les différents groupes cibles. Cette voie de communication devrait demeurer ouverte durant tout le processus de planification et de mise en oeuvre.

Dans les conditions de quasi-urgence qui suivent immédiatement un conflit, c'est-à-dire en particulier durant la phase de lancement d'un programme HIMO, le manque d'informations nécessaires pour déterminer les conditions et paramètres de base peut poser un problème. Les programmes HIMO doivent donc parfois être planifiés en se fondant sur des hypothèses et sur les données provenant de la situation antérieure au conflit ou de l'expérience d'autres pays, mais sans jamais perdre de vue la situation d'après-conflit et ses limites. En raison des lacunes que comporte le processus de planification, la conception du programme doit demeurer souple et susceptible d'adaptations et/ou de modifications à mesure que la situation évolue.

5.3 Coopération et renforcement des capacités

Dans une situation d'après-conflit, les organes gouvernementaux sont souvent affaiblis et incapables de se charger de la planification et de la mise en oeuvre d'un programme HIMO de grande envergure. Si tel est le cas, il peut être nécessaire d'établir une structure de partenariat entre les autorités nationales, le système des Nations Unies, les organisations humanitaires et les autres partenaires compétents, qui apportera son soutien. En tout état de cause, il faut identifier ou établir un organisme de coordination chargé de la planification et de la coordination globales. Selon l'importance du programme et le moment auquel il intervient, il pourra être nécessaire d'affecter du personnel supplémentaire à cette structure ou d'en confier la responsabilité à un individu central de l'équipe en place et/ou à un comité de coordination.

Beaucoup de programmes sont lancés par le système des Nations Unies et la communauté des donateurs avec un coordonnateur responsable de plusieurs programmes dans le cadre d'une organisation des Nations Unies. Certaines tâches importantes de l'organisation coordonnatrice nécessitent des connaissances spécialisées sur les plans technique et social. Les spécialistes des programmes HIMO au BIT sont à même de fournir ces connaissances en ce qui concerne la conception des programmes (formulation des programmes), la détermination des points essentiels (définition des objectifs, identification des zones et groupes cibles, critères de planification, etc.) et leur évaluation. Le cas échéant, on peut envisager de coopérer avec d'autres spécialistes sectoriels pour appuyer les experts nationaux. Il est aussi possible d'obtenir des connaissances spécialisées pour certaines missions d'élaboration de projets à un stade précoce afin d'établir des documents à présenter aux donateurs qui s'intéressent au financement des programmes HIMO.

Dans les situations exacerbées par la guerre ou par un conflit régional prolongé, le manque de travailleurs, d'ingénieurs et de personnel administratif qualifiés et expérimentés se fait cruellement sentir. La capacité institutionnelle, à tous les niveaux des pouvoirs publics, de fournir un soutien technique, social et financier devient très faible.¹⁶ Par ailleurs, la possibilité de disposer de personnel qualifié est un facteur essentiel de la capacité et de la compétence institutionnelles. De même qu'il faut pouvoir disposer d'un grand nombre de travailleurs, de même il faut du personnel d'encadrement, des ingénieurs, des techniciens, des chefs d'équipe, des contre-maîtres, des surveillants et des comptables. Comme il peut être difficile de trouver du personnel qualifié au niveau local ou national, beaucoup de postes dans les programmes HIMO resteront éventuellement vacants, ce qui nécessite de faire appel à des experts internationaux pour occuper des postes dans le cadre des projets, ainsi que des fonctions en matière de réintégration et de remise en état. Cependant, les programmes dont les acteurs sont principalement étrangers se heurteront à un problème sur le long terme si les besoins en matière de renforcement des capacités locales sont sous-estimés ou négligés. Le risque est que, une fois les experts internationaux partis, les autorités nationales ne soient pas en mesure de gérer les programmes ou de maintenir les investissements. Il est donc capital, dans de nombreux programmes HIMO, de renforcer les capacités à tous les niveaux: celles des autorités nationales chargées de prendre des décisions de haut niveau sur les investissements, les capacités en matière de planification et de surveillance aux niveaux central et local, celles des unités chargées de la mise en oeuvre aux niveaux locaux, qu'elles fassent partie des structures administratives ou qu'il s'agisse d'entreprises du secteur privé.

¹⁶ M. van Imschoot: *Employment generation for poverty reduction in Africa: Infrastructure sector*, document de travail, Division POL/DEV, BIT, Genève, août 1995, p. 7,

Cela dit, le renforcement des capacités à divers niveaux est un processus long qui exige différents types de formation: formation théorique, formation sur les sites, formation dans le cadre d'établissements d'enseignement, et formation continue dans des domaines comme l'économie, l'ingénierie, la gestion, l'administration, les achats, la maintenance, etc. Les projets mis en oeuvre durant la phase d'urgence sont généralement axés sur les résultats immédiats en ce qui concerne les groupes affectés par la guerre, le temps pouvant manquer pour s'occuper du renforcement des capacités. La formation et le renforcement des capacités deviendront prioritaires aux stades ultérieurs de la remise en état et durant la phase de développement.

Les possibilités de formation attireront du personnel national semi-qualifié et des travailleurs non qualifiés. La plupart des programmes HIMO requerront certaines compétences de la main-d'oeuvre et certaines tâches nécessiteront des qualifications spécifiques. Un projet HIMO comportera donc en principe un élément de formation. Les individus intéressés et qualifiés devraient être encouragés à suivre une formation et récompensés s'ils le font. Même si la formation ne sert qu'à une partie du projet, le jour viendra où elle donnera des résultats.

5.4 Financement des programmes HIMO

Les contraintes financières sont des facteurs décisifs dans les programmes d'investissements, en particulier dans une situation d'après-conflit. On ne s'étonnera pas que la mobilisation des ressources internes ne soit pas très efficace, d'où une dépendance générale vis-à-vis du financement extérieur. Dès le début des programmes nationaux de reconstruction et de réintégration, les décideurs ne devront pas oublier que les financements disponibles seront insuffisants pour répondre aux besoins de base des investissements dans les infrastructures. Tous les secteurs du pays affecté par la guerre, et

non pas seulement l'infrastructure, seront en concurrence pour obtenir des fonds. C'est pourquoi les investissements dans les infrastructures doivent avoir le meilleur rapport coût/efficacité que possible et être justifiés du point de vue économique et social. Étant donné que l'intérêt pour le financement extérieur des investissements destinés à la reconstruction et à la remise en état des infrastructures tend à baisser une fois que les projets initiaux d'assistance postérieurs au conflit sont menés à leur terme, il est indispensable que les autorités nationales établissent soigneusement les priorités en ce qui concerne ces investissements.

Il existe différents types d'*assistance extérieure*, dont plusieurs présentent un intérêt pour les programmes HIMO:

- ➔ L'*assistance technique* prend la forme de conseils professionnels et d'une coopération dans le cadre de la formulation et de la mise en oeuvre des programmes. Le BIT peut jouer un rôle actif à cet égard.
- ➔ L'*aide liée* prend normalement la forme d'une fourniture gratuite d'équipement, d'outils et de matériaux usinés. Un tel soutien peut être abondamment utilisé dans les programmes HIMO du moment qu'il existe des besoins prioritaires. Le risque est toutefois que cette aide entraîne une dépendance durable et conduise à retenir des technologies trop onéreuses pour une situation économique donnée. Elle peut aussi donner lieu à des investissements qui, du point de vue du pays bénéficiaire, sont d'une priorité peu élevée, mais qui lient certaines ressources nationales, ce qui se produit lorsque, par exemple, l'équipement destiné à la construction est fourni gratuitement, mais les coûts de fonctionnement sont facturés au pays bénéficiaire. L'aspect création d'emplois peut être négligé et les technologies être inappropriées par rapport aux ressources disponibles au niveau local.

- ➔ L'*aide financière* prend généralement la forme de dons durant les phases d'urgence et de remise en état. Dans les phases initiales, cette aide est accordée sans qu'elle s'accompagne de nombreuses contreparties. Elle provient souvent d'organisations/de sources humanitaires, d'institutions s'occupant de développement ou de donateurs, qui s'efforcent principalement d'atténuer les effets du conflit sur la population affectée.
- ➔ L'*aide alimentaire* est un type spécial d'assistance, qui peut être abondante dans une situation d'après-conflit. Les institutions spécialisées dans ce domaine, notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), ont des sous-programmes spéciaux dénommés Vivres-contre-travail. Les coûts de main-d'oeuvre constituent normalement le poste budgétaire le plus important dans un programme HIMO. Les programmes Vivres-contre-travail peuvent être particulièrement appropriés pour répondre à certains objectifs HIMO, notamment si les travailleurs occasionnels acceptent d'être partiellement payés en vivres. Toutefois, ces programmes devraient être progressivement éliminés une fois que la production locale de denrées alimentaires dans une zone donnée atteint le seuil d'autosuffisance. Sinon, l'aide alimentaire extérieure peut devenir un obstacle au développement de la production locale.

5.5 Rémunération, mode de paiement et primes

Un projet HIMO emploiera un nombre important de travailleurs non qualifiés. Il est essentiel qu'ils soient traités d'une manière équitable et décente. Les conditions d'urgence ne devraient pas servir de prétexte à un traitement inéquitable des travailleurs. Il faudra donc établir les conditions d'emploi fondamentales, y compris le niveau de la rémunération, le mode de paiement et les primes.

Il est souvent justifié d'établir une distinction dans la rémunération en fonction du but et des bénéficiaires de l'investissement. Le niveau de salaire peut être abaissé pour les travailleurs qui bénéficient directement de l'investissement, par exemple, si leurs terres personnelles sont incluses dans un programme de remise en état du réseau d'irrigation ou s'ils sont propriétaires d'une parcelle dans une zone qu'il est prévu de débroussailler. Des arrangements similaires sont justifiés si un groupe de personnes bénéficie des investissements, par exemple, s'il s'agit de puits publics, d'égouts, de routes locales, d'écoles, etc. De tels programmes peuvent être considérés comme des investissements en faveur de la collectivité.

Lorsque les travailleurs ne tirent aucun avantage de l'investissement, par exemple, dans le cas d'un projet de route, il convient de verser le salaire minimum dans son intégralité. Ces programmes sont dénommés travaux publics.

En situation d'urgence, il se peut que cette distinction ne soit pas pertinente ou applicable, car le programme HIMO peut être destiné à réinstaller la population, et les collectivités locales ne sont pas encore établies. Mais aux stades ultérieurs du processus, il faut que cette distinction soit faite.

5.5.1 Détermination des salaires

Les investissements à haute intensité d'emploi devraient fournir des emplois et des revenus aux travailleurs au chômage ou sous-employés provenant de groupes de population pauvres proches des sites des travaux sans pour autant les détourner d'autres emplois sources de revenus. Cela signifie qu'il faut fixer les salaires par rapport au coût d'opportunité de la main-d'œuvre dans le secteur de l'agriculture durant la saison basse. La demande de main-d'œuvre dans les activités agricoles varie selon le calendrier: pendant les saisons agricoles de pointe, la plupart des travailleurs sont généralement occupés à

plein temps, tandis que durant les saisons basses, le chômage et, en particulier, le sous-emploi sont élevés. Il n'est pas très difficile d'établir le calendrier des programmes HIMO de sorte qu'ils offrent une possibilité complémentaire d'emplois et de revenus. Pour des raisons pratiques, les travaux publics s'arrêtent souvent pendant la saison des pluies, au moment où se déroulent de nombreuses activités agricoles.

Le niveau des salaires devrait être déterminé conformément à la législation nationale et à la Convention n° 131 de 1970 sur les salaires minimaux, qui prescrit d'établir des salaires minimaux lorsque cela est approprié.

Cependant, à la suite d'un conflit, les salaires/revenus dans l'agriculture sont soit très bas, soit inexistants, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de concurrence réelle pour la main-d'oeuvre et pas de coût d'opportunité. Il convient donc de fixer les salaires en déterminant ce qui est raisonnable.¹⁷ Il faut prendre en considération quatre points principaux lorsqu'on fixe les salaires, comme il est exposé ci-après:

- ➔ Il faut que les salaires soient attrayants pour recruter un nombre de travailleurs suffisant, dont les activités atteindront des niveaux de productivité adéquats et pour lesquels le taux d'absentéisme sera faible.
- ➔ Il faut que les salaires soient liés au coût de la vie et qu'ils soient suffisants pour couvrir les besoins fondamentaux des travailleurs et de leurs familles.
- ➔ Il faut que les salaires permettent de faire quelques économies destinées à des investissements futurs en matière de logement ou d'activités économiques comme l'agriculture. Dans une situation d'après-conflit, ces effets multiplicateurs peuvent constituer un objectif en soi.

¹⁷ Voir Vaidya, K:G: 1988: *Supplement to the Labour Supply Guide*, CTP 93, Genève, pour un guide détaillé de l'établissement des taux salariaux, notamment dans les situations d'inflation.

- ➔ Il faut que les salaires se traduisent par des coûts de construction raisonnables et compétitifs. Les salaires versés représentent une part importante des coûts des programmes HIMO et varient de 45 à 65 pour cent des coûts totaux.

Il faudra donc déterminer le niveau des salaires en analysant les facteurs suivants: les meilleures sources de revenus disponibles, le coût de la vie, les caractéristiques socio-économiques des groupes visés et la faisabilité financière et économique.

5.5.2 Mode de paiement

Les salaires peuvent être payés en liquide, en nature (normalement sous forme de rations alimentaires) ou en conjuguant les deux.

Argent liquide

Dans des circonstances normales, le paiement en liquide est le meilleur mode de paiement et le plus commode. Il offre aux travailleurs l'entière possibilité de dépenser leur salaire en fonction de leurs besoins. L'argent liquide est aussi facile à manier et le paiement ne pose pas de problèmes. Toutefois, dans une situation d'après-conflit, les produits primaires peuvent manquer ou bien des taux d'inflation élevés peuvent influencer sur l'offre et la valeur de l'argent.

Nature

Les opérations de secours d'urgence comportent parfois des distributions gratuites de vivres, mais seulement durant une période limitée car ces distributions ne stimulent pas le redressement économique d'une région affectée par un conflit. Les programmes HIMO ont été utilisés comme moyen d'assistance dans le processus de suppression progressive de l'aide alimentaire en remplaçant la distribution gratuite de nourriture par l'offre de vivres contre du travail.

Il existe aussi une tradition bien établie de paiement en nature (en nourriture) dans le cadre des programmes HIMO si les ressources extérieures sont fournies sous forme d'aide alimentaire. Dans la période d'urgence, notamment dans les situations de grave pénurie alimentaire, le paiement en nature peut être le mode de paiement préféré des travailleurs, car il permet de maintenir la valeur du salaire en dépit des pressions inflationnistes. Cela étant, le programme devrait corriger sa politique une fois que la situation retourne à la normale.

Le paiement en nature comporte des inconvénients spécifiques:

- ➔ La composition de la ration alimentaire devrait être fondée sur les préférences des travailleurs, mais elle est souvent prédéterminée par le fournisseur en fonction des disponibilités.
- ➔ L'entreposage, le transport et la distribution de salaires en nature devient souvent en soi une opération d'importance, coûteuse et compliquée. L'aide alimentaire comporte souvent des problèmes de livraison et il n'est jamais garanti que le flux coule librement et fréquemment. Souvent, les travailleurs ne sont pas payés en temps voulu et ne reçoivent pas la ration exacte parce qu'un produit alimentaire manque. Au bout du compte, le paiement insuffisant a un effet de désincitation et la productivité peut baisser, tandis qu'augmente l'absentéisme.

Il n'est pas possible d'analyser ici les problèmes généraux liés à l'aide alimentaire; cependant, une fois que la production agricole dans la zone visée par le projet a été rétablie à un niveau suffisant pour couvrir les besoins locaux, il convient d'éliminer progressivement le paiement en rations alimentaires. Sinon, l'effet sur la production locale de denrées alimentaires sera négatif.

Argent liquide et nature

Les fonds destinés aux investissements (et aux salaires) sont toujours limités. Il est souvent possible de mobiliser des ressources complémentaires sous la forme de nourriture provenant de plusieurs programmes d'aide alimentaire. Si les salaires, le poste le plus important du budget d'un programme HIMO, peuvent être payés en nature et si un tel paiement est acceptable pour les travailleurs, il devient possible d'étendre considérablement la portée du programme.

Toutefois, une fois la situation d'urgence passée, il convient de verser une partie du salaire des travailleurs en liquide. La Convention sur la protection du salaire, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1949, prévoit le versement partiel en nature dans certains cas. Dans les programmes et projets bénéficiant de l'aide du Programme alimentaire mondial, il est convenu que la part des salaires en nature ne devrait pas être supérieure à 50 pour cent de la valeur totale. On peut donc recommander une proportion de paiement en argent liquide et de paiement en nature de cinquante/cinquante en ce qui concerne la phase de remise en état. Le paiement en rations alimentaires devrait généralement être progressivement supprimé lorsqu'on parvient à la phase de développement.

Épargne bancaire

Ce qu'on appelle l'arrangement bancaire représente un mode de paiement spécial couvrant les conditions de paiement en nature et en liquide. La partie alimentaire subviendra aux besoins de nourriture des travailleurs et de leurs familles, tandis que l'argent liquide est économisé durant une ou plusieurs saisons de construction. La partie du salaire en liquide (ou une partie de celle-ci) est placée sur un compte prévu à cet effet qui génère des intérêts aux taux du marché, le but étant de faire en sorte que le travailleur ait réalisé des économies à la fin de son emploi, lesquelles pourront être investies ou subvien-

dront aux besoins de la famille pendant un certain temps une fois que le programme aura été mené à terme.

L' "épargne bancaire" devrait reposer sur l'accord volontaire du travailleur. Cette solution n'est pas à recommander si le système bancaire est faible ou si un taux d'inflation élevé devait entraîner des pertes pour les travailleurs.

5.5.3 Mesures d'incitation à la productivité

La productivité de la main-d'oeuvre est un paramètre clé pour déterminer les coûts d'un programme HIMO et il faut que la rémunération soit fonction des résultats si l'on veut conserver le contrôle des coûts. Le travail à la pièce et à la tâche est une méthode acceptable, et qui a fait ses preuves, pour garantir une productivité adéquate.

5.6 Conditions de travail

Les conditions générales de travail devraient répondre aux critères prescrits par la législation nationale et les conventions internationales du travail.

Heures de travail

Il convient de déterminer les heures de travail et de les limiter en principe à 40 heures par semaine et à un poste. Beaucoup de pays affectés par un conflit étant situés dans les tropiques, il est généralement admis que la journée de travail devrait commencer peu après l'aube et qu'il devrait y avoir une pause durant les heures chaudes du milieu de la journée. Il convient de garantir des pauses brèves durant des travaux physiquement intensifs, de même qu'un repos en fin de semaine. Les fêtes nationales et religieuses devraient être respectées. Lorsque l'offre de main-d'oeuvre est nettement plus importante que les possibilités d'emploi, il est possible de convenir au niveau local d'arrangements en matière de rotation de postes.

Intervalles de versement des salaires

Les salaires devraient être versés régulièrement et sans délai à des intervalles prédéterminés – hebdomadairement, ou si cela est acceptable pour les travailleurs, tous les quinze jours.

Installations

Les installations sur site devraient être adaptées aux conditions locales. Les travailleurs devraient être recrutés de préférence au niveau local, à une distance du site de travail qu'il est possible de couvrir à pied. Le recrutement loin des sites et l'établissement de camps ne devraient être qu'une exception. Il n'est donc pas nécessaire en principe de fournir des repas, ceux-ci pouvant l'être par la collectivité. Il faut toutefois prévoir le libre accès à l'eau potable sur le site.

Il est possible de prévoir des installations spéciales pour répondre à des besoins exceptionnels, par exemple, un arrangement en matière de garde d'enfants de jour pour les femmes qui ont des enfants avec elles et qui ne peuvent pas trouver d'autre solution. On peut aussi trouver des travaux spéciaux pour les invalides, les personnes faibles ou les personnes âgées.

Sécurité et santé

Il convient de se préoccuper en permanence de la sécurité et de la santé des travailleurs. Une trousse de premiers secours devrait toujours être disponible sur le site. Il faut sensibiliser à la question de la sécurité sur le site les ingénieurs, les techniciens, les surveillants et les chefs d'équipe qui sont chargés de superviser la bonne marche de la planification et des opérations. Par exemple, les travaux de construction dans les régions qui sortent d'un conflit peuvent exiger à l'occasion de recourir aux services d'une équipe chargée d'enlever les munitions (équipe de désamorçage des bombes) et à un programme de déminage, et de prévoir des dispositions de

lutte contre les incendies et des dispositions médicales liées à une politique d'aide à la sécurité sur le lieu de travail.

5.7 Normes techniques

Les investissements qui font appel aux méthodes à haute intensité d'emploi sont d'une qualité technique comparable à ceux qui utilisent des méthodes conventionnelles à haute intensité d'équipement. Les installations nouvellement construites ou remises en état sont généralement plus faciles à entretenir (et à faire fonctionner) en utilisant principalement les ressources locales, c'est-à-dire des méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre.

L'expérience montre qu'il est possible de réaliser différents types de travaux d'infrastructure en utilisant des méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre. Tous les types de travaux de la terre s'y prêtent généralement, notamment:

- ➔ les routes en latérite/pierres et en terre,
- ➔ les systèmes d'irrigation de petite et moyenne envergure,
- ➔ les travaux de conservation du sol et de l'eau, y compris les petits barrages,
- ➔ les projets de boisement,
- ➔ les systèmes d'approvisionnement en eau.

Certaines opérations, comme le compactage des couches de terre pour les barrages et les routes ou le transport de matériaux sur de longues distances, ne peuvent pas être exécutées efficacement en faisant appel uniquement aux méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre. Il existe toutefois d'autres solutions possibles que les équipements lourds et onéreux, comme les sarclours à traction animale ou les rouleaux tirés par des tracteurs, qui peuvent être utilisées efficacement et pour un coût compétitif pour le compactage des routes en pierres. En

ce qui concerne le transport de matériaux (pierres) sur de longues distances, on utilise habituellement les camions gros porteurs, mais on peut aussi utiliser efficacement des charrettes tirées par des animaux sur des distances allant jusqu'à 2,5 km. L'utilisation efficace de telles charrettes dépend dans une large mesure des conditions locales telles que le terrain, la pratique et le climat.

5.8 Potentiel d'un investissement en termes d'emplois

Au vu du budget limité d'un projet, son potentiel en termes d'emplois dépend essentiellement de la part du budget qui peut être attribuée à la main-d'oeuvre et de celle qu'il faut consacrer au matériel, à l'équipement, etc. Le potentiel d'un investissement en termes d'emplois dépend donc du choix des technologies. En règle générale, il est possible d'utiliser toute une gamme de méthodes pour mettre en oeuvre un projet sans nuire à la qualité des résultats, depuis les méthodes fortement axées sur la main-d'oeuvre jusqu'à celles qui sont fondées sur les machines. Les coûts de tous les moyens de production – main-d'oeuvre, matériel et équipement – déterminent le nombre d'emplois qui peuvent être créés. Malheureusement, ces coûts diffèrent d'un programme à l'autre, d'un site à l'autre dans le cadre d'un même programme, et, bien entendu, avec le temps. Il est donc difficile de quantifier le potentiel d'un projet en termes d'emplois sans connaître la situation locale pour ce qui est des coûts unitaires ou sans procéder à une analyse globale des coûts.

Pour simplifier, l' "intensité de main-d'oeuvre" d'un projet est parfois déterminée, mesurée et communiquée sous la forme des coûts de main-d'oeuvre exprimés en pourcentage du coût total du projet. Le tableau ci-après montre des exemples de niveaux d' "intensité de main-d'oeuvre" de certains types de projets conformément à cette définition.

Tableau 5.8 Exemples de niveaux d'intensité de main-d'oeuvre (part du coût de la main-d'oeuvre non qualifiée, exprimée en pourcentage du coût total)

Amélioration du sol		Construction de routes	
Défrichement	80 %	Routes secondaires	50 %
Terrassement	70 %	Voies de desserte	70 %
Reboisement	90 %	Canaux/ponts	15 %

Irrigation		Construction de bâtiments	
Barrage en terre, petit	60 %	En briques, à un seul étage	50 %
Canal principal	60 %	En terre séchée, à un seul étage	70 %

Ces chiffres présentent un intérêt pour des considérations macroéconomiques et théoriques, mais ce ne sont pas des indicateurs fiables pour prévoir le potentiel d'un investissement donné en termes d'emplois, car celui-ci dépend largement de la situation locale pour ce qui est du coût unitaire.

Dans l'exemple ci-après, une technologie spécifique a été retenue pour un programme qui crée 10 000 journées de travail par km de canal d'irrigation remis en état. Trois cas de figure différents montrent comment le potentiel en termes d'emplois et la part du coût de la main-d'oeuvre (l' "intensité de main-d'oeuvre") changent:

		Cas A	Cas B	Cas C
Consommation de travail par unité de production	jours de travail/km	10 000	10 000	10 000
Coût unitaire de la main-d'oeuvre	\$EU/jour de travail	1	4	1
Coûts de main-d'oeuvre	\$EU/km	10 000	40 000	10 000
Autres coûts	\$EU/km	10 000	10 000	40 000
Coûts totaux	\$EU/km	20 000	50 000	50 000
Part du coût de la main-d'oeuvre % ("intensité de main-d'oeuvre")		50	80	20
Fonds disponibles	\$EU	200 000	200 000	200 000
Potentiel en termes d'emplois, jours de travail		100 000	40 000	40 000

En raison du changement du coût unitaire de la main-d'oeuvre, qui est passé de 1\$EU/jour de travail dans le cas de figure A à 4\$EU/jour de travail dans le cas de figure B, le potentiel en termes d'emplois chute à 40% de celui du cas de figure A. Le changement des "Autres coûts", qui sont passés de 10 000 \$EU dans le cas de figure A à 40 000 \$EU dans le cas de figure C, peut-être en raison de longues distances de voiturage, entraîne la même baisse du potentiel.

Comme on le voit, le chiffre relatif à la part du coût de la main-d'oeuvre (l' "intensité de main-d'oeuvre") varie fortement et n'indique pas un potentiel élevé ou faible en termes d'emplois. Calculer le pourcentage du coût de la main-d'oeuvre d'un programme en partant d'un cas de fi-

gure donné pour ce qui est du coût unitaire et l'utiliser à des fins de planification et de prise de décisions dans le cadre de programmes de type similaire, mais dans un cas de figure différent au niveau du coût unitaire, peut aboutir à la prise de décisions erronées.

La question de savoir si une technologie présente un avantage du point de vue des coûts par rapport à d'autres technologies dépend de la situation locale en ce qui concerne le coût unitaire et des quantités des moyens de production nécessaires. La question de savoir s'il convient ou non de prendre en considération une technologie donnée pour la mise en oeuvre dépend du coût, de la disponibilité des ressources et des besoins sociaux, par exemple, le degré d'urgence de la création d'emplois et de revenus.

5.9 Participation des femmes

Les conflits entraînent des changements démographiques importants. Un déséquilibre de la proportion hommes-femmes est souvent créé, les femmes devenant plus nombreuses que les hommes. Il importe que les politiques, stratégies et programmes en tiennent compte. On estime que les femmes et les enfants représentent plus de 80 pour cent des réfugiés dans le monde entier et certains éléments indiquent qu'ils représentent une proportion semblable parmi les personnes qui ont été déplacées sur le territoire national. Il en résulte donc un rapport de dépendance élevé, notamment pour ce qui est de nombreux enfants, orphelins, personnes âgées et invalides, qui sont tous à la charge des femmes. Par conséquent, les programmes HIMO devront prendre les femmes en considération en tant que groupe cible dans les situations où la majorité des membres de la collectivité sont des femmes avec un nombre important de personnes à charge.

Comme il y a beaucoup de femmes parmi les personnes affectées par les conflits, elles formeront un groupe cible

important dans le cadre des programmes HIMO. Il est donc essentiel de consulter les femmes au cours de la planification et de la mise en oeuvre des investissements pour faire en sorte que le projet soit adapté à la situation. Les heures de travail, les arrangements en matière de poste et la nécessité d'établir des installations de garde de jour sont autant de questions qu'il faudra prendre en compte.

Les travaux fondés sur la main-d'oeuvre se sont avérés adaptés à la participation des femmes. Dans le cadre de différents programmes, la part des femmes dans la main-d'oeuvre varie de 10 à 60 pour cent, selon le pays et la culture. En règle générale, il faut déployer des efforts particuliers pour atteindre les femmes et les motiver.¹⁸ La diffusion des informations concernant la possibilité d'obtenir un emploi et la participation aux activités des projets en général est impérative, mais il convient de la conjuguer avec des consultations distinctes des représentants des femmes au sujet des buts et de la conception d'un investissement.

Les femmes devraient bénéficier de l'égalité d'accès à tous les types de travaux, à l'exception de ceux qui exigent beaucoup de force physique. Il faut que la rémunération soit égale pour un travail comparable.

5.10 Préoccupations en matière d'environnement

Les conflits s'accompagnent souvent d'une exploitation extrême des ressources naturelles en même temps qu'on néglige des actifs de valeur de la collectivité (installations pour l'entreposage des denrées alimentaires, puits, zones boisées, etc.). Les conflits prolongés endommagent gravement l'environnement naturel, y compris la contamination des sources d'eau potable.

¹⁸ Voir Dejardin A.K., 1996: Public Works Programme, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender *Dimension. Issues in Development: Discussion Paper 10*, BIT, Genève.

Les changements apportés à l'infrastructure ne doivent pas nuire à l'environnement, que ce soit au stade de la construction ou après en raison d'une maintenance négligée. Au contraire, les investissements d'infrastructure devraient contribuer à préserver et à protéger l'environnement.

Globalement, l'utilisation des méthodes de construction à haute intensité d'emploi provoque une moindre destruction et elles respectent davantage l'environnement que les méthodes à haute intensité d'équipement. Le dessin d'une route qui sera construite en utilisant des méthodes à haute intensité d'emploi est fondé sur un alignement qui suit d'aussi près que possible le terrain naturel,¹⁹ évitant ainsi les coupes et remblais importants comme c'est le cas lorsqu'on bouleverse la configuration naturelle de l'écoulement des eaux. Dans la construction à haute intensité d'équipement, le dessin est différent: les coupes et les remblais sont beaucoup plus importants et il n'y a que quelques structures de drainage de grande envergure.

Cependant, il convient de procéder avec rigueur à des évaluations au plan environnemental avant la mise au point définitive des projets, d'établir une surveillance durant la mise en oeuvre et d'étudier l'incidence sur l'environnement après la phase de construction. Ces dispositions permettent d'apporter des modifications rationnelles au niveau de la conception, des méthodes de mise en oeuvre ainsi que de la maintenance et du fonctionnement ultérieurs en vue d'obtenir les meilleurs effets possibles sur l'environnement sans perdre de vue les autres objectifs légitimes du projet. Il incombe au responsable d'un programme de veiller à ce que les normes techniques respectent l'environnement et à ce qu'on procède à des évaluations en la matière.

¹⁹ Voir Hertel, S., 1990: *Public Works in Sub-Saharan Africa*, document non publié. BIT, Genève.

5.11 Mise en oeuvre par le secteur public ou par le secteur privé

Dans beaucoup de pays, on redéfinit actuellement le rôle des pouvoirs publics. De nos jours, les investissements publics sont de plus en plus confiés au secteur privé. Le nouveau rôle de l'État est axé sur la formulation de la politique, la création d'un cadre dans lequel le secteur privé peut se développer, et, par l'intermédiaire des autorités techniques locales, sur sa fonction d' "employeur" au sens contractuel.

Dans une situation d'après-conflit, ni le secteur public, ni le secteur privé ne fonctionnent correctement. Par conséquent, durant la phase d'urgence et assez loin dans la phase de remise en état, les programmes HIMO ont toutes chances d'être exécutés par projets, par une équipe spécialement affectée à cet effet. Il ne faut toutefois pas oublier que le secteur public et le secteur privé auront un rôle à jouer à l'avenir, ce qui signifie que, durant l'élaboration d'un programme HIMO, il faut se préoccuper de renforcer les capacités de ces deux secteurs. Un programme HIMO peut contribuer substantiellement à la relance du développement économique de la façon suivante:

- ➔ en introduisant des méthodes fondées sur la main-d'oeuvre d'un bon rapport coût/efficacité,
- ➔ en offrant une formation à ces méthodes au personnel du secteur privé et du secteur public, et
- ➔ en élaborant des systèmes et des procédures qui renforcent l'efficacité des méthodes fondées sur la main-d'oeuvre et favorisent la participation du secteur privé. (Voir l'annexe 2.)

6

ÉLABORATION DES PROJETS

Photo: Le Fonds social égyptien pour le développement - Programme de formation d'entrepreneurs aux travaux à haute utilisation de main d'œuvre



6.1 Processus

L'élaboration d'un projet est un processus qui comporte plusieurs étapes et qui est parfois itératif, souvent dans un environnement concurrentiel, si plusieurs institutions spécialisées présentent des propositions pour la mise en oeuvre du projet.

En règle générale, l'élaboration d'un projet commence par la formulation d'une idée, ce qui veut dire qu'une certaine zone a été identifiée au niveau national comme zone future pour le projet et qu'on a avancé des idées générales sur les problèmes que le projet devrait viser. Le ou les groupes cibles auront aussi été identifiés sur la base de critères généraux. Par ailleurs, on pourra avoir défini dans les grandes lignes les types d'infrastructures à remettre en état, la fourchette des salaires, les conditions de travail et d'autres questions spéciales. On aura aussi fourni des indications sur la question essentielle du financement (volume et calendrier). En principe, ces paramètres sont exposés dans un schéma préliminaire de projet (SPROUT) aux fins de communication écrite à un certain nombre d'institutions financières/de donateurs. Toutefois, dans les situations d'urgence et dans d'autres circonstances spéciales, la présentation d'idées ou d'un schéma préliminaire de projet peut être organisée sous la forme d'annonces de contributions ou de tables rondes incluant des donateurs non encore répertoriés, mais intéressés.

Ces communications peuvent susciter l'expression d'un intérêt pour le financement du projet. Parfois, les donateurs potentiels font part de leurs préoccupations et suggèrent les questions qu'ils souhaitent voir abordées en plus de ce qui a été présenté dans le schéma préliminaire de projet.

Avant de prendre des décisions sur des engagements importants de ressources financières et autres, la plupart des institutions internationales spécialisées dans la mise en oeuvre ou le financement, qu'elles fassent partie ou

non du système de l'ONU, demanderont un document de projet suivant un modèle de présentation donné, contenant une analyse détaillée des problèmes en cause et des solutions possibles.

Sur la base du schéma préliminaire de projet et, le cas échéant, des propositions des donateurs et des autres parties intéressés, l'institution disposée à mettre en oeuvre le projet établira un document préparatoire détaillé qui devra être soumis à l'organisme de financement et approuvé par celui-ci.

Rédiger un document de projet suppose d'analyser la situation et de planifier le projet en détail, ce qui est une tâche importante et exigeante pour une équipe d'experts. Celle-ci sera constituée de personnes ayant des connaissances spécialisées organisationnelles, économiques et techniques. La taille de l'équipe et sa composition dépendront des domaines de spécialisation requis ainsi que de l'envergure et des caractéristiques du projet envisagé. Il sera indispensable de prévoir une mission dans la zone visée par le projet, pour une durée d'un ou deux mois.

L'étape suivante consiste à nommer ou à recruter une équipe chargée de l'élaboration du projet et de rédiger son mandat. L'équipe se rendra dans la zone visée, et entreprendra autant de consultations que possible des représentants des groupes cibles, de la population locale, de la communauté chargée du développement, et des autorités locales et centrales. Elle analysera la situation en profondeur et planifiera soigneusement toutes les activités de projet. En s'appuyant sur ses constatations et conclusions, l'équipe élaborera le document préparatoire de projet, y compris les budgets détaillés et un plan de travail, conformément aux exigences de présentation des investisseurs/donateurs existants ou potentiels, qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou d'institutions internationales.

On trouvera ci-après un aperçu d'un modèle de document de projet:²⁰

- **CONTEXTE**: description de la situation et des problèmes.
- **STRATÉGIE**: analyse des différentes solutions possibles pour résoudre les problèmes; choix de la stratégie la plus appropriée.
- **OBJECTIFS**: buts visés par une activité, représentant les résultats souhaités que les activités sont censées produire. Exemples: fonctionnement des infrastructures sociales et productives fondamentales aux mêmes niveaux que ceux qui étaient atteints avant le conflit, des emplois et des revenus procurés aux personnes affectées par le conflit pour une période de trois ans.
- **PRODUCTION**: produits finals spécifiques produits par les activités de programme/projet pour atteindre les objectifs. Exemples: 100 km de voie de desserte empierrée, 20 chefs d'équipe formés, 1 million de journées de travail générées.
- **ACTIVITÉS**: actions menées dans le cadre d'un projet pour produire la production prévue. Exemples: recrutement de travailleurs, étalage et compactage de pierres, élaboration de matériel de formation.
- **MOYENS DE PRODUCTION**: marchandises, services, personnel, fonds et autres ressources nécessaires pour exécuter les activités de projet dans le but de produire des produits et d'atteindre les objectifs du projet. Exemples: fonds, personnel, main-d'oeuvre, équipement, outils, matériaux, etc.
- **INDICATEURS**: changements ou résultats objectifs, mesurables qu'on attend d'un projet. Ils sont conçus pour fournir une échelle qui permet de mesurer l'état d'avancement d'un projet en termes de production de produits et de réalisation des objectifs. On peut

²⁰ Voir BIT, 1996: *La conception, le suivi et l'évaluation des programmes et des projets de coopération technique*, Genève, pour une explication plus détaillée.

aussi les considérer comme des objectifs spécifiques à atteindre à certains moments dans le temps au cours de la mise en oeuvre du projet ou bien on peut les classer par types, tels que les indicateurs de production ou les indicateurs d'impact. Exemples:

- le groupe cible constitué par les personnes déplacées sur le territoire national verra ses revenus annuels augmenter de X dollars en raison de l'emploi à court terme;
- au moins 1000 ex-réfugiés seront employés pour 100 jours de travail chacun sur une base annuelle à compter de l'année 2 du projet;
- le temps de transport entre X et Y sera réduit de 50 pour cent et les coûts de transport seront abaissés de 40 pour cent (projet de route);
- la valeur de la production augmentera de 30 pour cent (projet d'irrigation); et
- le ministère Z planifiera et mettra en oeuvre la maintenance de routes en employant des technologies fondées sur la main-d'oeuvre dans la dernière année du projet.

→ BUDGET

→ PLAN DE TRAVAIL

L'élaboration d'un document de projet est une tâche complexe, mais plusieurs circonstances exigent une réponse rapide:

- l'urgente nécessité de lancer les opérations,
- la possibilité que les intérêts ou les priorités des donateurs changent,
- les dates limites des cycles de programmation des organismes de mise en oeuvre et de financement, et
- l'environnement concurrentiel de la mise en oeuvre du projet.

Des missions d'élaboration conjointes avec un représentant de l'organisme de financement peuvent faciliter et accélérer l'élaboration du document de projet et son approbation.

6.2 Méthodologie

6.2.1 Enquêtes de base

Pour élaborer un document de projet bien conçu, il est essentiel au départ d'identifier et d'analyser les problèmes.

Pour identifier les problèmes, il faudra, dans un premier temps, obtenir une vue d'ensemble de la zone visée par le projet du point de vue de sa composition et du nombre de personnes affectées par le conflit ainsi que des lieux où elles se trouvent, de l'état des infrastructures de base et de la sécurité. Les informations à cette fin peuvent provenir de plusieurs sources, telles que des enquêtes, des données recueillies par les organisations humanitaires, des évaluations rapides dans le cadre de visites sur le terrain, des discussions avec les futurs bénéficiaires et des entretiens avec des informateurs clés. La collecte d'informations constitue l'activité centrale permettant d'obtenir cette vue d'ensemble et elle devrait avoir lieu avant le travail d'élaboration du projet proprement dit.

Sources potentielles de données:

Pouvoirs publics, HCR, PAM, autres organisations caritatives/humanitaires.

Une fois qu'on a obtenu une vue d'ensemble complète de la situation, il faudra recueillir d'autres informations spécifiques par les moyens suivants:

- ➔ visites et discussions avec le plus grand nombre possible de collectivités susceptibles de bénéficier du projet en vue de fournir des informations détaillées sur les éléments ci-après:
 - caractéristiques des groupes affectés par le conflit: nombre, répartition en fonction de l'âge et du sexe, moyens de subsistance/stratégies de survie, budgets des familles;

- état des infrastructures au niveau des collectivités: type, étendue des dommages, estimation approximative de l'ampleur des travaux de reconstruction en mètres cubes, mètres carrés, kilomètres, etc.;
 - leurs besoins et priorités en termes d'emplois/revenus ainsi que d'infrastructures économiques, sociales et institutionnelles. Il convient aussi d'évaluer les perspectives des groupes cibles qui participent officiellement aux activités de projet, y compris le point de savoir s'ils sont intéressés par des emplois comme travailleurs occasionnels; et
 - examen du statut juridique et de la propriété des terres et des infrastructures. Il s'agit d'éviter d'offrir des avantages aux propriétaires privés et d'empiéter sur les droits légitimes des propriétaires terriens.
- enquêtes/évaluations techniques et économiques élémentaires: identification des sites où il est possible de mettre en place certains programmes – grandes routes, voies de desserte, chemins, irrigation, conservation des sols, approvisionnement en eau, écoles, centres de soins, etc. – et collecte d'informations sur ces sites. Il faudra aussi évaluer les conditions de sécurité, notamment en ce qui concerne les mines terrestres.
- évaluation de la situation auprès des divers organismes spécialisés dans les questions de développement: identification des autres activités similaires en cours dans la zone pour déterminer le potentiel et la nécessité d'établir une coordination et une complémentarité avec les autres activités de programme, et pour éviter les doubles emplois.

**Sources
de données
potentielles:**

Pouvoirs publics, HCR, PAM, PNUD, autres projets dans la zone et contacts directs sur le terrain.

- discussions avec les homologues et partenaires potentiels: il faut déterminer la disponibilité des ressources humaines et les capacités institutionnelles. Dans la plupart des situations d'après-conflit, les organisations du secteur privé et du secteur public sont gravement affectées. Leurs infrastructures – bureaux, entrepôts, équipements et matériels – constituent souvent des cibles gravement endommagées. Le personnel professionnel soit n'est pas disponible, soit est extrêmement réduit. Il importe de bien maîtriser la situation car cela aura une incidence sur l'organisation du projet et sur la nécessité de recruter des techniciens, des administrateurs et des directeurs. Cet exercice constituera aussi la première étape d'une évaluation des ressources humaines, qui sera le point de départ d'un élément du projet qui visera les besoins du personnel local en matière de formation.

6.2.2 Évaluation de la main-d'oeuvre disponible

Dans des circonstances normales, les programmes HIMO visent à absorber la main-d'oeuvre en surplus et/ou à accroître les revenus des groupes affectés par le conflit. Il est donc capital de procéder à une enquête approfondie suivie d'une évaluation détaillée de la main-d'oeuvre disponible. Cela étant, dans les situations d'après-conflit, cela peut être difficile à accomplir. Tout d'abord, les statistiques fiables manquent. Deuxièmement, il peut être manifeste que la majorité des personnes affectées par le conflit ont besoin d'emplois et de revenus complémentaires. Troisièmement, il sera peut-être évident qu'en raison du manque de moyens financiers, seule une fraction de la population affectée par le conflit sera effectivement concernée.

Il est possible de faire une estimation approximative du nombre de journées de travail à créer dans le cadre des travaux du projet sur la base des éléments suivants:

- ➔ le pourcentage des coûts de main-d'oeuvre pour un investissement donné, et
- ➔ un taux de salaire applicable dans la zone visée par le projet.

En multipliant les fonds disponibles totaux par le pourcentage des coûts de main-d'oeuvre, on obtiendra le nombre estimé de journées de travail.

Pour évaluer la main-d'oeuvre disponible dans un groupe cible (par exemple, les personnes déplacées sur le territoire national, les réfugiés, les combattants démobilisés), on commence par déterminer le nombre d'adultes dans la tranche d'âge qui va de 15 à 60 ans. L'étape suivante consiste à évaluer leur taux de participation potentiel, c'est-à-dire combien d'adultes et combien de temps ils souhaitent être employés comme travailleurs aux travaux de projet, ce qui peut être fait en estimant le nombre de personnes qui ne sont pas disponibles pour les travaux, pour l'un quelconque des motifs ci-après:

- ➔ elles participent déjà aux activités de production,
- ➔ elles n'ont pas les capacités requises pour les travaux considérés,
- ➔ elles ne sont pas disposées à travailler.

Le tableau 6.2.2 donne un exemple d'évaluation approximative de la main-d'oeuvre disponible.

Tableau 6.2.2 Évaluation de la main-d'oeuvre disponible

1. Estimation du potentiel d'emplois	
Exemple :	
Fonds disponibles :	1 million de dollars EU
pourcentage des coûts de main-d'oeuvre :	50%
Taux du salaire journalier :	1,5 \$EU/jour de travail
Nombre potentiel de jours de travail :	$1\ 000\ 000 \times 0,5 / 1,5 = 333\ 333$
Le nombre moyen de jours de travail dans une année est supposé être de 220	
Nombre potentiel d'années de travail :	$333\ 333 \text{ jours} / 220 \text{ jours} = 1\ 515$

2. Évaluation de la main-d'oeuvre disponible	
Exemple :	
Nombre d'adultes âgés de 15 à 60 ans dans le groupe cible :	10 000
Non disponibles pour les travaux :	4 000
Disponibles pour les travaux :	6 000

Il ressort de la comparaison du potentiel d'emplois qui s'élève à 1 515 années de travail avec les 6 000 adultes disponibles estimés que l'offre de main-d'oeuvre est plus élevée que le potentiel d'emplois. En conséquence, on peut supposer qu'on disposera d'une main-d'oeuvre suffisante. Toutefois, ces chiffres sont des moyennes fondées sur des renseignements concernant une vaste zone visée par le projet. Il convient de compléter cette évaluation par des considérations spécifiques sur

l'environnement géographique immédiat de certains programmes, car il peut y avoir de grandes différences d'un site à l'autre. La main-d'oeuvre disponible peut aussi varier selon les saisons. Il convient de faire particulièrement attention à la demande de main-d'oeuvre dans le secteur agricole.

Il est généralement conseillé de commencer les projets HIMO sur une petite échelle pour évaluer la main-d'oeuvre disponible, puis de les agrandir s'il y a une demande d'emplois significative.

6.2.3 Participation des groupes cibles

La faisabilité et la durabilité d'un projet d'investissement sont favorisées par la participation active des groupes et collectivités cibles à sa planification et à sa mise en oeuvre, ce qui implique de prendre part à l'identification et à la sélection des investissements et à leur classement par ordre de priorité, à la mobilisation des ressources, y compris la main-d'oeuvre, et à l'exécution effective des travaux. L'absence de consultations des collectivités locales et des bénéficiaires potentiels peut se traduire par une inadéquation de la maintenance et du fonctionnement/de l'utilisation des actifs créés, ce qui aboutirait à des infrastructures non durables et empêcherait de produire les avantages attendus.

Les besoins socioéconomiques des collectivités affectées par un conflit doivent être pris en compte dans la planification et la détermination des objectifs des programmes HIMO. Pour parvenir à une conception réaliste, il faut comprendre les besoins et les capacités de la collectivité visée pour ce qui est de coopérer et de fournir de la main-d'oeuvre. Beaucoup de difficultés que comporte le ciblage de certains groupes peuvent être anticipées et résolues au moyen d'un plan d'assistance réaliste et flexible.

Dans les collectivités où la proportion de foyers dirigés par des femmes est élevée, il faut prendre des dispositions spéciales pour encourager leur participation aux

travaux, et peut-être mettre en place des conditions spéciales, comme l'offre de soins et d'un enseignement scolaire pour les enfants. Lorsque la proportion d'ex-combattants ou de civils que le conflit a rendu invalides est élevée, il faut prévoir des arrangements pour faciliter et même promouvoir leur participation aux projets d'emplois et d'investissements publics. Le BIT, par exemple, a élaboré des lignes directrices et des instruments spéciaux à l'intention des Cambodgiens – civils et ex-combattants – victimes de mines terrestres.

Il faut étudier les capacités des membres de la collectivité par rapport aux compétences requises dans le cadre des travaux en procédant à une rapide enquête. Dans une situation chaotique d'après-conflit, il est possible de trouver parmi les personnes déplacées un certain nombre de compétences normalement inconnues dans les zones rurales car elles les ont acquises dans un camp de réfugiés, durant leur service militaire ou ailleurs. Le projet devrait utiliser pleinement les compétences disponibles.

6.2.4 Faisabilité

Les programmes doivent être matériellement, financièrement et socialement réalisables.

6.2.4.1 Faisabilité matérielle

Que les investissements soient effectués dans une situation d'après-conflit ou dans une situation normale, leur qualité technique doit être bonne, sous peine de gâcher les fonds engagés. La faisabilité matérielle est une condition préalable pour entreprendre un projet d'investissement, ce qui signifie que les technologies à haute intensité de main-d'oeuvre conviennent pour obtenir les résultats voulus en utilisant les ressources disponibles, dans le respect d'un délai donné. Les études de faisabilité matérielle sont faites par des ingénieurs et elles portent sur les rapports entre la technologie et les éléments suivants:

➔ qualité et conception des produits,

- ➔ type de projet et calendrier du projet, et
- ➔ ressources disponibles.

Les évaluations relatives à la faisabilité matérielle exigent une connaissance approfondie du sujet.

Le calendrier du projet devrait être fondé sur une évaluation de l'ampleur de l'investissement par rapport aux ressources disponibles et, par exemple, aux conditions météorologiques et autres considérations concernant la saison. L'évaluation de la disponibilité de l'élément le plus important – la main-d'œuvre – a été analysée plus haut à la section 6.2.2. La planification devrait tendre à établir le calendrier le plus serré qu'il est raisonnablement possible d'envisager. Il est essentiel d'avoir des délais serrés, mais réalistes, pour la mise en œuvre, non seulement parce que les groupes cibles devraient bénéficier en temps utile des actifs, mais aussi parce que des délais allongés augmenteront les coûts fixes qui sont fonction de ces délais. Dans toute la mesure du possible, les ressources devraient être concentrées sur des investissements consécutifs utilisables pour les mettre définitivement au point et les rendre productifs rapidement.

6.2.4.2 *Faisabilité financière*

Les ressources financières disponibles déterminent l'envergure du projet. Avec un budget limité, cette envergure dépendra des salaires et autres coûts. Cela étant, les coûts peuvent varier d'un site à l'autre et doivent faire l'objet d'une étude pour chaque site. En règle générale, il n'est pas possible de les modifier. Faire correspondre les fonds disponibles aux besoins financiers n'est pas toujours une simple question de calcul. Il peut être nécessaire de procéder à des ajustements de la conception et du calendrier du projet.

À proprement parler, la faisabilité financière, à savoir un taux élevé de rentabilité de l'investissement, peut ne pas être une priorité dans une situation d'après-conflit. C'est

aux objectifs de réintégration dans la vie civile des groupes affectés par le conflit qu'il convient souvent d'accorder une priorité plus élevée. Néanmoins, il faut faire un choix entre différents investissements, et il est clair qu'une rentabilité élevée devrait représenter un critère important pour définir les priorités.

Il est bien connu que les méthodes fondées sur la main-d'oeuvre sont souvent d'un bon rapport coût/efficacité, ce qui signifie qu'elles représentent une solution à moindre coût. Mais une analyse de faisabilité financière/économique devrait aussi inclure une comparaison avec les méthodes à haute intensité d'équipement. L'efficacité par rapport aux coûts devrait être réelle tant au plan économique que financier. En outre, l'emploi de méthodes fondées sur la main-d'oeuvre devrait permettre de faire des économies de change substantielles. Cependant, les conditions dans une situation d'après-conflit sont telles que les objectifs sociaux, c'est-à-dire la création d'emplois et de revenus, si cela est nécessaire pour la réintégration des groupes affectés par le conflit, devraient prévaloir sur des critères étroits relatifs à la croissance économique.

Une analyse de la faisabilité financière est indispensable s'il faut faire des choix parmi divers programmes offrant un potentiel économique ou productif comme les routes, l'irrigation ou le reboisement. Ce n'est que dans le cadre des programmes d'urgence qu'il est possible de faire l'impasse sur une telle analyse. La méthode classique pour évaluer la faisabilité économique fait intervenir une analyse des coûts et des bénéfices. La description détaillée des procédures²¹ déborde du cadre des présentes lignes directrices. De surcroît, la méthode exige les services d'un économiste expérimenté, qu'il n'est pas toujours possible de trouver en pareilles situations.

Un simple calcul du taux de rentabilité interne peut représenter la meilleure solution de rechange. Cela peut être

²¹ Prière de se référer à l'ouvrage ci-après: P. Garnier, 1982: *Introduction aux programmes spéciaux de travaux publics*, Genève, p.145.

fait en utilisant un des tableurs destinés aux ordinateurs personnels. La méthode est fondée sur les paramètres suivants:

- ➔ durée de vie estimée de l'infrastructure, en moyenne 20 ans,
- ➔ évaluation des coûts de l'investissement, des coûts de la maintenance (estimée à 5 pour cent par an) et des coûts de fonctionnement sur 20 ans, et
- ➔ bénéfices (accroissement de la productivité ou réduction des coûts et du temps de transport).

Le taux de rentabilité interne de l'investissement est ensuite calculé en fonction des bénéfices nets sur la période de 20 ans.

6.2.4.3 *Faisabilité sociale*

Une analyse de la faisabilité sociale devrait inclure une évaluation de la question de savoir si les investissements et leur conception sont culturellement et socialement acceptables pour les collectivités qui se trouvent près du site d'investissement. Il faut étudier les codes religieux et autres codes de conduite relatifs à ce qui est socialement acceptable, c'est-à-dire l'exécution d'un travail salarié dans des lieux publics, la mixité sur le lieu de travail, l'égalité de traitement de tous les travailleurs quel que soit le contexte, etc. Il faut aborder les questions potentielles dans des débats ouverts avec les représentants des groupes cibles au stade de la planification et au cours de la mise en oeuvre chaque fois que cela est nécessaire.

La faisabilité sociale est liée à l'objectif de création de possibilités d'emplois et de revenus à court terme pour le ou les groupes cibles. Il est possible de faire une évaluation en se fondant sur deux paramètres clés:

- ➔ le coût estimé d'une journée de travail, et
- ➔ le coût estimé de la main-d'oeuvre par rapport aux coûts totaux (intensité de main-d'oeuvre).

La comparaison de ces deux facteurs sur différents programmes permettra de faire une sélection, c'est-à-dire qu'il convient de donner la préférence aux travaux qui s'accompagnent de coûts relativement bas par journée de travail, et si la création d'emplois à court terme est un objectif important, ce devrait aussi être le cas pour un ratio d'intensité de main-d'oeuvre élevé.

Concentrer l'assistance sur des groupes cibles affectés par le conflit est un autre trait caractéristique d'une analyse de faisabilité sociale. La création d'emplois à court terme à grande échelle, mais pas pour le groupe cible, ne devrait pas être considérée comme possible du point de vue social. L'analyse de faisabilité devrait évaluer les possibilités d'employer le groupe cible de la manière suivante:

- ➔ en comparant le ratio travailleurs du groupe cible/main-d'oeuvre totale du projet avec le ratio membres du groupe cible/population totale, et
- ➔ en s'assurant que les groupes cibles sont nettement surreprésentés parmi les travailleurs.

On peut procéder à une évaluation similaire pour les investissements relatifs à la collectivité, c'est-à-dire en déterminant ceux qui bénéficieront des projets, ce qui peut être fait en comparant les catégories de bénéficiaires avec les autres membres de la collectivité.

Par ailleurs, il convient de mesurer l'effet des emplois à court terme en évaluant le nombre moyen de journées de travail durant lesquelles un travailleur sera employé, par exemple, sur une année. La durée de l'emploi peut être directement exprimée en termes de revenu en appliquant le taux de salaire. De la sorte, il sera possible d'estimer les revenus potentiels générés par les travaux du projet. On peut aussi faire une comparaison entre les travailleurs qui font partie du groupe cible et les autres.

7

MISE EN OEUVRE DU PROJET

Foto: Van Imschoot



Un projet devient “actif” lorsqu’un accord de financement, généralement sous la forme d’un document de projet, est signé par les parties concernées. Il devient opérationnel avec le recrutement d’un directeur de projet. Le choix d’un directeur de projet qualifié, capable de conjuguer gestion financière, gestion logistique et gestion d’ingénierie, est donc important. La mise en oeuvre commence lorsque les moyens de production sont acquis et que les activités sont lancées. Cependant, le lancement effectif peut être retardé pour des raisons valables.

Un programmes HIMO peut se composer de plusieurs programmes. Un programme donné, par exemple la remise en état de routes, peut englober plusieurs sites de construction. D’autres types de projet, comme un programme d’irrigation de petite envergure, peuvent consister en un seul site.

On peut diviser la mise en oeuvre du projet en six étapes²²:

- ➔ *Dotation en personnel et mise en service du projet:* le responsable de secteur de l’organisme de mise en oeuvre recrutera et mettra en place le directeur de projet. Ce dernier, en étroite collaboration avec le responsable de secteur, recrutera et nommera l’équipe de projet, notamment les ingénieurs de terrain, le reste du personnel technique, les administrateurs et le personnel d’appui. L’équipe de projet établira les liens avec les autorités centrales et locales, équipera les locaux et établira les lignes de communication vers toutes les parties concernées.
- ➔ Le *personnel professionnel* élaborera un *programme de travail* pour l’exécution des travaux, donnant une vue générale de toute la période visée par le projet ainsi que des informations détaillées sur la première saison de construction.

²² Voir Coukis, B. et al, 1983: *Labour-based Construction Programs*, Washington, pp. 51 et 52.

- ➔ Le personnel professionnel élaborera *les ressources destinées à la mise en place de l'organisation et les ressources techniques des travaux* en affectant le personnel aux différents sites, en négociant et en concluant des accords avec les représentants des collectivités et des autorités concernées, en adaptant les lignes directrices techniques selon les besoins, en lançant des appels d'offres ou en demandant des devis pour les travaux de construction, en organisant la surveillance et la supervision ainsi que les enquêtes spéciales requises.
- ➔ Le personnel professionnel, conjointement avec les interlocuteurs du pays et avec les collectivités/groupes affectés par le conflit, sélectionnera les *sites de construction*, dessinera des plans détaillés et affectera le personnel du site aux différents postes.
- ➔ Le personnel professionnel fera en sorte que les dirigeants de la collectivité *recrutent les travailleurs* et engagent les activités de construction.
- ➔ Le personnel professionnel alimentera et maintiendra le système de *surveillance de l'état d'avancement du projet et d'établissement de rapports*. Les chiffres réels concernant les coûts, les ressources, les montants et la production sont collectés, compilés pour les statistiques hebdomadaires et mensuelles et comparés aux objectifs planifiés. Le cas échéant, les ressources sont réaffectées et le programme de travail est ajusté ou révisé conformément aux dates limites du projet.

Les tâches décrites dans les cinq dernières étapes sont continuellement répétées à mesure que les sites sont ouverts et fermés et que les programmes sont lancés ou clôturés. Outre l'exécution des travaux de construction, les gestionnaires du projet auront, au cours d'une phase pilote, la responsabilité supplémentaire d'adapter et d'ajuster certains aspects du cadre global HIMO, notamment le recrutement de la main-d'oeuvre, le chiffrage des coûts des travaux, la collecte des chiffres concernant la

productivité de la main-d'oeuvre, l'élaboration ou l'adaptation des normes techniques, les systèmes de surveillance et d'établissement de rapports, les modules de formation et les spécifications relatives aux outils.

Il est capital d'établir une planification financière et logistique réaliste, orientée vers la production, conforme à l'affectation des ressources aux différents programmes et sites. Garantir un flux monétaire régulier est une condition préalable d'une mise en oeuvre en temps utile et ininterrompue et un gage de réussite. En particulier dans les situations d'après-conflit où la confiance est à un niveau généralement bas, le paiement immédiat et/ou en temps voulu des travailleurs et des fournisseurs est indispensable. Les procédures budgétaires et financières classiques des pouvoirs publics ne sont habituellement pas adaptées à de telles opérations.

Une gestion financière décentralisée, incluant des responsabilités et des procédures décentralisées pour l'achat de matériels et d'outils disponibles au niveau local, est essentielle, notamment durant les phases initiales d'un programme HIMO.

7.1 Organisation du projet et personnel

Dans une situation d'après-conflit, un programme HIMO commencera par la nomination d'un directeur de projet, généralement recruté à l'étranger. L'équipe de gestion du projet sera composée d'un comptable/directeur financier, d'un magasinier en chef et d'un assistant administratif, auxquels s'ajoutera éventuellement un spécialiste de la surveillance et de l'évaluation. Les programmes HIMO de grande envergure exigeront le recrutement d'un ingénieur en chef pour chaque type de travaux: routes, irrigation, etc.

L'importance du personnel et sa composition dépendront de l'envergure et de la nature du projet:

- ➔ La main-d'oeuvre occasionnelle non qualifiée recrutée parmi les groupes affectés par le conflit, de préférence par la collectivité ou en étroite collaboration avec elle, sera divisée en groupes de travail (équipes) de quelque 10 à 50 travailleurs.
- ➔ Chaque équipe aura un chef chargé d'organiser les travaux dans le groupe, de maintenir la discipline et de veiller à ce que les activités soient accomplies efficacement.
- ➔ Il faut un contremaître pour trois à quatre équipes.

Selon la nature et l'ampleur des travaux, il faudra éventuellement un superviseur et/ou un ingénieur de site. Divers travailleurs qualifiés – mécaniciens, chauffeurs, charpentiers et maçons – seront peut-être aussi nécessaires. Les tâches administratives et logistiques pourront nécessiter les services d'un employé chargé de la paye et des comptes et d'un magasinier.

Pour un projet de grande envergure, il faudra un personnel permanent important. L'équipe chargée de la gestion du projet devra, comme n'importe quel autre employeur de premier plan, élaborer les modalités de la gestion du personnel en tenant compte des initiatives en matière de recrutement, de la formation, des salaires et des primes, des conditions de travail, de l'évolution des carrières, etc.

7.2 Recrutement, paiement des salaires et formation de la main-d'oeuvre

Recrutement

Le recrutement des travailleurs non qualifiés est fait au niveau local par les dirigeants de la collectivité en étroite collaboration avec la direction du site ou du projet. La

main-d'oeuvre devrait habiter à une distance du site susceptible d'être couverte à pied, environ cinq kilomètres.

Le processus de recrutement se déroule généralement de la manière suivante:

- La direction du projet visitera chaque site, rencontrera les dirigeants des collectivités proches et s'entretiendra avec eux. Elle expliquera les objectifs du projet, les possibilités d'emplois et les conditions de travail et discutera avec eux de la main-d'oeuvre occasionnelle disponible localement. Elle leur demandera d'organiser une rencontre avec tous les membres des collectivités intéressés pour leur présenter le projet afin d'évaluer l'intérêt et la disponibilité réels de la main-d'oeuvre. L'équipe chargée de la gestion du projet demandera aussi aux dirigeants des collectivités leur aide pour recruter les travailleurs.
- La direction du projet et les dirigeants des collectivités devraient encourager les groupes affectés par le conflit, notamment les personnes déplacées sur le territoire national, les réfugiés, les combattants démobilisés, etc., à désigner leurs représentants. Il convient de parvenir à un consensus en ce qui concerne les emplois à répartir entre les différents groupes selon leurs compétences.
- Les dirigeants des collectivités devraient enregistrer tous les travailleurs disposés à travailler et décider, en fonction des exigences du projet, des besoins des individus et des compétences représentées, qui devrait être employé. Lorsque l'offre de main-d'oeuvre excède la demande, les représentants des groupes devraient convenir d'arrangements en matière de travail posté.
- Le recrutement effectif a lieu lors de l'inscription dans un registre principal. Chaque travailleur recevra une carte d'identité/de présence permettant de l'identifier facilement et de contrôler sa présence, qui servira par la suite pour la paye.

Certains critères et/ou quotas en matière de sélection peuvent avoir été inclus dans la conception du projet: par exemple, les travailleurs qui seront recrutés devront avoir un revenu inférieur à un certain niveau, appartenir à certains groupes cibles, comme les personnes déplacées sur le territoire national, les réfugiés et les femmes chefs de famille, et il faut un quota d'emplois en faveur d'un groupe cible donné. À l'évidence, la direction du projet devra respecter ces critères et quotas. Toutefois, des modifications seront peut-être nécessaires, en fonction de la situation réelle. La direction du programme devrait tenir compte des propositions de la direction du projet.

En dépit des évaluations précédentes, le processus de recrutement peut révéler une pénurie de main-d'oeuvre, locale ou temporaire. Il faudra éventuellement procéder à des ajustements du programme de travail pour s'adapter aux ressources disponibles. Si cela ne résout pas le problème, il sera peut-être nécessaire de revoir le programme ou, dans le pire des cas, de l'abandonner, un cas de figure qui n'est toutefois guère susceptible de se présenter dans une situation d'après-conflit.

Le recrutement doit être volontaire: l'individu doit exprimer le désir de travailler et faire lui-même acte de candidature. C'est là un principe fondamental du droit du travail international tel qu'il figure dans les conventions internationales. Le travail forcé ou obligatoire n'est pas autorisé dans la mobilisation et le recrutement de la main-d'oeuvre.

Paiement des salaires

La fixation des niveaux de salaire a été analysée à la section 5.5.1 plus haut; il s'agit d'une responsabilité de premier plan. Cela étant, les salaires doivent être adaptés à la situation locale, notamment s'ils sont partiellement payés en nature. L'importance et la composition de la ration alimentaire devraient être adaptées aux goûts locaux et à la taille moyenne d'une famille/d'un foyer.

La direction du projet devrait déterminer les normes de productivité et les tâches quotidiennes en se conformant aux normes générales. Les tâches quotidiennes devraient être planifiées en fonction d'une évaluation des capacités de l'individu d'accomplir les travaux physiques prévus. Les facteurs suivants peuvent intervenir:

- ➔ **Le climat:** Des températures extrêmes, l'humidité, des vents violents et l'altitude peuvent influencer sur la capacité physique de travailler.
- ➔ **La condition physique des travailleurs:** Leur état de santé général, et notamment leur état nutritionnel, aura manifestement une incidence sur la productivité. Dans une situation d'après-conflit, l'état de santé et l'état nutritionnel des travailleurs seront très probablement médiocres, et il convient d'ajuster en conséquence les projections relatives à la production. Une amélioration de l'état nutritionnel d'un travailleur devrait entraîner un réajustement des normes de productivité.
- ➔ **Les compétences:** Une main-d'oeuvre nouvellement recrutée n'est généralement pas habituée au type de travail physique en cause. Les travailleurs ont besoin d'apprendre des compétences de base et de s'adapter à leurs tâches. L'expérience montre qu'ils acquerront des mouvements efficaces, ce qui leur permettra de dépenser moins d'énergie. Au départ, la production sera faible. La formation sur le tas à la manipulation correcte des instruments et à la diminution des tensions physiques devrait faire partie intégrante de la phase de lancement.

Il faut que les travailleurs soient payés en temps voulu. Il s'agit d'une condition fondamentale, car ils dépendront de la rémunération pour leur subsistance. En outre, l'ensemble du processus de réintégration dépendra de la confiance des individus affectés par le conflit vis-à-vis de la société en général. La direction du projet devrait considérer le respect de ses engagements comme un principe fondamental.

Le paiement devrait être en liquide et/ou en nature à des intervalles courts et réguliers, à savoir, hebdomadairement ou bihebdomadairement. Le salaire devrait être remis directement au travailleur, sans distinction de sexe.

Des programmes d'épargne, à savoir le dépôt d'une partie ou de la totalité du salaire sur un compte en banque spécial, peuvent être mis en place en étroite collaboration avec les travailleurs, mais uniquement avec leur accord.

Formation

La formation sur le tas au maniement correct des instruments et à la diminution des tensions physiques devrait faire partie intégrante de la phase de lancement. Il convient d'accorder une formation sur le tas plus spécifique en relation avec les investissements destinés à la collectivité, c'est-à-dire les travaux qui profitent directement et exclusivement à la collectivité. La maintenance et/ou le fonctionnement ultérieurs relèveront de la responsabilité de la collectivité. Cela mettra en jeu des compétences de base en matière de construction comme le malaxage du ciment, le compactage de la terre, la maçonnerie simple, etc.

Les projets HIMO incluent des techniques et des opérations qui peuvent être mal connues des travailleurs nouvellement recrutés.²³ Il est possible que des postes tels que travailleur qualifié, superviseur ou chauffeur soient occupés par des personnes qui n'ont pas d'expérience professionnelle adéquate. Elles sont souvent recrutées parmi les travailleurs non qualifiés qui ont fait preuve de capacités et d'intérêts particuliers au cours des travaux initiaux. En pareil cas, il faudra prévoir une formation spéciale dans le cadre du projet, les organismes de for-

²³ Voir Miller, S., 1990: *Training Needs Assessment for Special Public Works Programmes*, BIT, Genève, pour une présentation plus complète de la formation liée aux programmes HIMO. Par ailleurs, le BIT a produit plusieurs manuels de formation couvrant une vaste gamme de sujets.

mation officiels n'étant généralement pas équipés pour proposer les stages requis, notamment dans une situation d'après-conflit.

La formation en rapport avec les investissements en faveur de la collectivité peut être développée pour inclure des fonctions administratives exécutées dans le cadre du fonctionnement d'un système d'irrigation ou d'un système d'approvisionnement en eau, par exemple. Il peut s'agir de fonctions comme la collecte des redevances, la tenue de registres et le magasinage, la comptabilité et les dépenses.

7.3 Participation des collectivités locales

La pleine participation des collectivités locales à un projet HIMO et leur soutien constituent un facteur clé de réussite. Les collectivités locales devraient prendre part à l'identification, la planification, la mise en oeuvre, la supervision et la maintenance des investissements. Le rôle qu'elles jouent dans le processus d'identification et de planification, dans la fourniture de main-d'oeuvre et dans la formation a été examiné à la section précédente. La présente section portera donc principalement sur leur rôle dans la mise en oeuvre du projet.

Dans une situation d'après-conflit, l'organisation des collectivités peut être une tâche relevant directement du projet. Il se peut tout simplement qu'il n'existe pas de collectivité jouant depuis longtemps un rôle moteur et où s'exercent des interactions entre ses différents groupes et membres. Les groupes cibles comme les personnes déplacées et les réfugiés ont une caractéristique en commun: leur attachement à la localité visée est nouveau; les combattants démobilisés et les rapatriés ont été plus ou moins longtemps absents de leur collectivité. Il faudra mettre en place une nouvelle organisation sociale. Il faudra beaucoup de temps avant qu'une collectivité forte soit solidement établie. En pareil cas, il peut être néces-

saire que le projet joue un rôle important dans son organisation. L'organisation de chaque groupe affecté par le conflit pourrait constituer une première étape naturelle. Cela implique d'établir un comité pour chaque groupe, un comité dont les membres représenteront le groupe cible dans les discussions et les négociations relatives au projet.

Les comités auront un rôle important à jouer à plusieurs égards:

- diffusion de l'information,
- identification des sites,
- recrutement des travailleurs et accords en matière de travail posté,
- fourniture de matériaux disponible au niveau local, d'eau et éventuellement de repas,
- fourniture d'installations pour l'hébergement provisoire du personnel travaillant au projet,
- gardiennage et entreposage d'équipement et de matériaux, et
- maintenance future.

Dans les phases ultérieures, lorsque les collectivités sont mieux installées et que le projet prend racine, les comités s'occupant des différents groupes cibles peuvent fusionner en un comité de développement à part entière, qui représentera l'ensemble de la collectivité. Une de ses fonctions clés sera alors d'identifier les programmes relatifs à la collectivité.

7.4 Mise en oeuvre des travaux

La direction du projet élaborera un plan de travail au niveau du projet. Différents types d'instruments de planification peuvent être employés à cet effet, depuis le graphique simple jusqu'à des diagrammes de Gantt conjugués à une analyse de réseau ou un plan de cheminement critique. C'est le directeur de projet qui fait ce choix.

Les principaux facteurs à prendre en considération dans un plan de travail pour des activités de construction sont la définition des objectifs de production, l'ordonnancement des ressources, la sélection des méthodes de construction et les prévisions budgétaires. En principe, il convient d'élaborer un plan de travail court pour chaque site et de les intégrer dans un plan global.

Sur cette base, chaque site élaborera son propre plan à court terme pour maintenir une production constante et une utilisation optimale des ressources. La production doit être surveillée régulièrement, faire l'objet d'évaluations et le plan doit être modifié si cela s'avère nécessaire.

Un plan de site à court terme devrait inclure les éléments suivants:

- ➔ la liste de toutes les tâches requises dans la séquence logique correcte;
- ➔ le devis (la liste des opérations) et la norme de productivité estimée pour toutes les opérations;
- ➔ les moyens de production calculés, c'est-à-dire le nombre et le type de travailleurs, les outils et les équipements, les matériels, etc., et
- ➔ la durée prévue de chaque tâche et un calendrier des travaux.

7.5 Surveillance, réexamen et ajustements

La surveillance est la supervision continue de la mise en oeuvre d'une activité. Elle a pour but de s'assurer que les livraisons des moyens de production, le calendrier des travaux, les productions prévues et autres actions requises se déroulent conformément au plan.

Il faut surveiller l'état d'avancement de la production et mesurer la productivité à intervalles réguliers sur chaque site.²⁴ Le but est de permettre la supervision des différents sites, mais aussi d'ajuster les plans et d'obtenir des informations exploitables qui pourront être utilisées pour planifier de nouveaux sites et projets.

Les mesures de la productivité devraient viser une tâche ou opération unique comme les fouilles, l'épandage ou le déchargement. Cela suppose d'enregistrer tous les moyens de production, depuis la main-d'oeuvre jusqu'aux modes d'opération (à savoir, travail à la tâche ou à la pièce) en passant par les matériaux et équipements. La main-d'oeuvre peut faire l'objet d'évaluations en termes de jours de travail, et les matériaux, en mètres cubes, mètres carrés ou litres, par exemple.

Les mesures de la production consistent en une description de la tâche, de la quantité ou de la production obtenue, de la période visée, et en une comparaison du travail à la tâche/pièce et de la productivité.

Les données recueillies devraient être analysées régulièrement au niveau du site, et, tous les trois ou six mois, au niveau du projet. Les résultats devraient être présentés dans un rapport sur l'état d'avancement des travaux²⁵ contenant par ailleurs un programme de travail révisé.

²⁴ Courkis, B., 1983: *Labour-based Construction Programs*, Washington, présente un jeu complet de modèles pour la surveillance à l'appendice I.

²⁵ Voir Dalton, M. et Freedman, J., 1992: *Guidelines for the Preparation of Project Progress Reports*, BIT, Genève, pour une description détaillée des rapports dans le contexte des programmes HIMO.

Alors que la surveillance est une activité quotidienne continue, les réexamens sont des tâches qui comportent une prise de décisions. Les réunions de réexamen devraient être planifiées à intervalles de six mois ou bien chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Un réexamen permettra aux dirigeants du programme, aux autorités financières (Ministère des finances ou organisme donateur extérieur) et à la direction du projet de débattre du projet. Ce sera l'occasion d'évaluer l'état d'avancement des travaux, de prendre des décisions budgétaires et de procéder à d'importantes modifications du programme de travail et à des ajustements dans la conception du projet.

Une réunion de réexamen devrait avoir lieu tous les deux ans pour déterminer les effets du projet sur le groupe cible et analyser les résultats obtenus par rapport aux objectifs. À cette fin, il convient de recueillir des informations pertinentes en ce qui concerne les aspects socio-économiques du projet.

8

ÉVALUATION DU PROJET

Foto: Image Bank



L'évaluation est un processus qui a pour objet de déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible la pertinence, l'efficacité et l'incidence des activités par rapport à leurs objectifs. À ce titre, il s'agit d'un instrument de gestion destiné à informer et orienté vers l'action, d'un processus organisationnel visant à améliorer les activités en cours et d'une aide valable à utiliser à l'avenir, dans le cadre de la planification, de la programmation et de la prise de décisions.

Dans une situation d'après-conflit, une évaluation devrait porter plus particulièrement sur les questions clés suivantes:

- question de savoir si le programme HIMO objet de l'évaluation a été intégré dans les efforts déployés au niveau national pour améliorer la situation économique et sociale dans la zone visée par le projet,
- question de savoir s'il a favorisé la réintégration dans la vie civile des groupes affectés par le conflit, et
- question de savoir s'il a contribué d'une manière efficace, par rapport aux coûts, à la remise en état des infrastructures endommagées.

L'évaluation analysera les points ci-après:

- la détermination de l'administration d'après-conflit à adopter une approche à haute intensité de main-d'oeuvre;
- le rôle du programme HIMO dans le développement des capacités, au niveau central et à ceux des provinces, des districts et des collectivités, de prévoir, concevoir, mettre en oeuvre et surveiller des programmes HIMO futurs;
- le fonctionnement d'un mécanisme de consultation et de coordination efficace entre les partenaires et les intervenants dans les pays qui émergent d'un conflit, comme le HCR, l'UNICEF, le PAM, le CICR, le PNUD et les organismes bilatéraux de financement, et les ONG internationales;

- l'efficacité des stratégies du programme HIMO en matière de ciblage pour atteindre les groupes affectés par le conflit (favoriser un groupe affecté par la guerre par rapport à un autre dans la même collectivité engendrera des frictions et des tensions sociales);
- la mesure dans laquelle le programme HIMO réussit à fournir des emplois véritables et un revenu décent à un nombre relativement important de réfugiés, de personnes déplacées sur le territoire national, de combattants démobilisés, etc.;
- l'incidence économique des revenus, pour ce qui est de fournir des moyens de subsistance de base et en tant que facteur permettant aux gens de s'installer et d'entreprendre d'autres activités économiques;
- l'incidence économique des infrastructures fournies pour contribuer au développement de l'économie locale et/ou régionale;
- la contribution du programme HIMO pour aider les groupes cibles à s'organiser et à participer au développement de la société civile;
- la viabilité technique, financière et sociale des infrastructures reconstruites.

Une évaluation peut être conduite durant la mise en oeuvre du projet/programme, à son stade final ou une fois qu'il est achevé.

Une *évaluation continue* est l'analyse effectuée, durant la phase de mise en oeuvre, pour déterminer si le projet reste pertinent, les résultats qu'il devrait produire, son efficacité et son incidence. Une évaluation continue peut aider les décideurs en fournissant des informations pour l'ajustement des objectifs, les orientations générales, les stratégies de mise en oeuvre ou d'autres éléments de l'activité, ainsi que pour la planification future. Les résultats sont résumés dans un rapport d'évaluation et présentés et analysés à une réunion d'examen. L'évaluation

n'est pas un service dénué de coûts, mais la collecte systématique de données à intervalles réguliers contribuera à maintenir ces coûts à un niveau peu élevé. Pour compiler et analyser les données, il faut l'assistance d'un expert. Une évaluation systématique et continue est particulièrement importante dans un programme pilote, où le programme HIMO démontrera son potentiel. Dans un programme de plus grande envergure, une évaluation continue demeure nécessaire, sans qu'il faille absolument entrer dans les détails.

Les *évaluations finales et a posteriori* sont principalement axées sur la pertinence, l'efficacité, et en particulier, les effets et la durabilité du projet. Les évaluations *a posteriori* ne sont pas habituelles et sont souvent remplacées par une évaluation qui intervient vers la fin du projet.

Il faut qu'une évaluation approfondie soit effectuée au moins tous les deux ou trois ans par une équipe d'experts qui n'ont pas participé aux activités du programme ou du projet examiné. L'équipe travaillera dans le cadre du mandat élaboré par les autorités responsables du programme.

Les points inclus dans une évaluation sont définis ci-après²⁶:

PERTINENCE:	degré auquel les principes fondamentaux, les objectifs et les effets attendus d'une activité sont, ou demeurent, pertinents, valables et significatifs.
--------------------	---

²⁶ Voir Gaude, J., Miller et Demoitie, 1990: *Guide for the Evaluation of Local Resource-based Training and Infrastructure Programmes*, BIT, Genève, pour une explication détaillée dans le contexte des programmes HIMO.

EFFETS: ampleur des changements produits par les activités qui ont été entreprises.

EFFICACITÉ: évaluation de la mesure dans laquelle une activité atteint ses objectifs.

QUALITÉ: productivité du processus de mise en oeuvre d'une activité; qualité du processus de transformation des moyens de production en produits. Une analyse de la qualité compare habituellement diverses manières de conduire une activité pour déterminer celle qui exige le moins de moyens de production pour atteindre un objectif fixé ou bien qui permet la plus grosse production à partir d'une quantité donnée de moyens de production.

COÛT-EFFICACITÉ: qualité du point de vue des coûts d'une activité. L'équipe pourra comparer les coûts des différentes manières dont une activité peut être, ou avoir été, conduite, afin de déterminer l'approche la moins onéreuse pour réaliser la production et les objectifs souhaités.

DURABILITÉ: capacité de continuer de produire des résultats positifs une fois que l'assistance internationale a pris fin.

ANNEXE 1

Bibliographie annotée

1. Partenariat

-  UN/CCPOQ. 1996. *Survey of the United Nations System's Capabilities in Post-Conflict Reconstruction*. Nations Unies, Vienne.

Enquête dont l'exécution a été demandée par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) du CAC présentant un aperçu de ce que le système de l'ONU propose dans les situations d'après-conflit.

2. Programmes d'investissements à haute intensité d'emploi

-  Freedman, D.H., 1990. "Programmes spéciaux d'emploi dans les pays développés et dans les pays en développement", *Revue internationale du travail*, Vol. 129, N°2. BIT, Genève.

Cet ouvrage décrit l'importance des programmes spéciaux pour l'emploi destinés à faire face à la crise économique et à la montée du chômage dans les années 80. Il examine l'évolution des conditions économiques et le contexte politique, souligne la nature changeante des travaux publics, examine et évalue quatre catégories de programmes spéciaux de travaux publics. L'ouvrage conclut avec une analyse de deux questions essentielles: le ciblage et la durée des programmes.

-  Gaude, J. et Watzlawick, H., 1992. "Création d'emplois et lutte contre la pauvreté par des travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre dans les PMA". *Revue internationale du travail*, Vol. 131, N° 1, BIT, Genève.

Cet article examine les politiques et les méthodes d'investissement à haute intensité de main d'œuvre comme instruments de politique générale pour soulager la pauvreté et créer des emplois productifs et durables. Les auteurs s'attachent à démontrer la rationalité et l'applicabilité des méthodes. Ils reviennent aussi sur les conditions préalables à respecter pour la création d'emplois à long terme par le biais de la concep-

tion et de la mise en œuvre d'infrastructures de base de petite dimension orientées vers les besoins des utilisateurs. Les problèmes spécifiques discutés sont : i) Le rôle du gouvernement central et des entités locales ; ii) les travaux publics ou communautaires ; iii) la mise en œuvre en régie par rapport au secteur privé ; la durabilité et la replicabilité ; et, vi) les fonds sociaux.

3. Programmes HIMO dans les pays affectés par un conflit

 BIT. 1994/1995. *Relevance and Potential of Employment-Intensive Works Programmes in the Reintegration of Demobilized Combatants. Rapports par pays: Cambodge et Ouganda* par Guha, S. et *Rapport par pays: Mozambique* par Mayer, J. Genève.

Ces rapports examinent la pertinence et le potentiel des programmes de travaux à haute intensité d'emploi dans le cadre de la réintégration des combattants démobilisés dans la vie civile. Ils décrivent l'expérience du BIT et d'autres organismes en matière de mise en œuvre de programmes à haute intensité d'emploi au Cambodge, au Mozambique et en Ouganda du point de vue de la réalisation des objectifs de remise en état des infrastructures et de réintégration des groupes affectés par un conflit.

 BIT. 2001. *From Destruction to reconstruction*. Il s'agit de trois études de cas, respectivement sur le Cambodge, 1992/97 (Shone, M.), le Mozambique, 1981/97 (de Vletter, F.) et l'Ouganda, 1981/97 (Lyby, E.), Genève.

Ces études examinent et évaluent les expériences en matière de programmes HIMO dans ces trois pays en les comparant avec des programmes similaires, par exemple du PAM et du PNUD. Elles établissent des lignes directrices et des listes récapitulatives pour l'élaboration de programmes HIMO dans les pays affectés par un conflit.

 BIT, 1997. *ILO's Technical Assistance Projects in Conflict-Affected Countries: A Sample*. Genève.

Brefs résumés de projets dans 17 pays, contenant un aperçu général du contexte, des objectifs, des bénéficiaires, des stratégies et des enseignements tirés.

4. Choix de la technologie

Secteur routier

-  Edmonds, G.A. et de Veen, J.J. 1993. *Technology choice for the construction and maintenance of roads in developing countries*, CTP 128. BIT, Genève.

Examen de l'expérience en matière d'utilisation des ressources locales pour la construction et la maintenance des routes; l'accent est mis sur deux innovations importantes: i) la participation du secteur privé, principalement des petites entreprises et ii) la mise au point d'un équipement simple. L'étude donne un aperçu général intéressant du coût de la construction et de la maintenance des routes fondées sur la main-d'oeuvre dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie.

-  Howe, J. et Bantje, H. 1995. *Technical Choice in the Civil Engineering Practice: Experience in the road sector*. BIT, Genève.

Analyse des méthodes à faibles coûts dans le domaine de la construction et de la maintenance des routes qui sont concrètement et économiquement viables et efficaces. Le choix de la technologie est analysé d'un point de vue théorique (Partie I). Le choix de la technologie en matière d'ingénierie des routes est notamment examiné (Partie II).

-  Martens, B. 1991. *Étude comparée de l'efficacité économique des techniques à haute intensité de main-d'oeuvre et à haute intensité d'équipement pour la construction de routes secondaires au Rwanda* (étude comparée de l'efficacité économique des technologies à haute intensité de main-d'oeuvre et des technologies à haute intensité d'équipement dans la construction de routes secondaires au Rwanda). BIT, Genève.

L'étude divise la construction de routes en différentes activités et compare les coûts qu'entraîne chaque activité selon qu'on utilise une technologie à haute intensité d'équipement ou une technologie à haute intensité de main-d'oeuvre. Elle conclut que la construction fondée sur la main-d'oeuvre est environ 30 pour cent moins onéreuse que celle qui est fondée sur l'équipement. Les effets sur l'emploi et l'économie au niveau national sont analysés au moyen d'un modèle macroéconomique simplifié. La construction à haute intensité de main-d'oeuvre n'utilise que la moitié des devises dont à besoin la construction fondée sur l'équipement, crée plus du double d'emplois et son effet multiplicateur sur l'économie nationale est aussi deux fois plus élevé.

Irrigation

-  Martens, B. 1989. *Economic development that lasts. Labour-intensive irrigation projects in Nepal and the United Republic of Tanzania*. BIT, Genève.

Cette étude présente trois projets d'irrigation mis en oeuvre par le BIT, l'un au Népal et les deux autres en Tanzanie. Les projets sont analysés du point de vue de leur organisation, de la participation de la collectivité et des effets sur l'économie et l'emploi.

5. Planification et programmation

-  Coukis, B. et al. 1983. *Labour-Based Construction Programs. A Practical Guide for Planning and Management*. Banque mondiale/Oxford University Press. Washington.

Manuel utile et complet fondé sur dix années de recherches et de travaux sur le terrain dans neuf pays. Présente un résumé du savoir-faire technique et organisationnel de base que doivent avoir les décideurs et les directeurs pour planifier et mettre en oeuvre les programmes de travaux à haute intensité d'emploi.

-  Garnier, P. 1982. *Introduction aux programmes spéciaux de travaux publics*, BIT, Genève.

Cet ouvrage décrit les principales étapes de la planification, de la conception, de l'organisation et de la mise en oeuvre de programmes de travaux publics spéciaux; il est destiné au personnel national et international. Il offre un aperçu utile de la conception globale des programmes à haute intensité de main-d'oeuvre, en analysant des questions techniques, socio-économiques et des questions relatives à la formation.

-  BIT. 1979. *Organisation des programmes spéciaux de travaux de travaux publics : Principes directeurs*.

Lignes directrices complètes fondées sur deux décennies d'expérience dans la mise en oeuvre de programmes de travaux à haute intensité d'emploi dans les pays en développement. Le sujet est étudié sous tous les angles, depuis la planification et la conception jusqu'à la mise en oeuvre et l'évaluation.

6. Conditions d'emploi et systèmes de rémunération

 Guichaoua, A. 1991. "Les travaux communautaires en Afrique centrale", *Revue Tiers-Monde*, Vol. 32, N°127. Paris.

Une présentation du contexte historique des travaux communaux non rémunérés, tant volontaires qu'obligatoires, au Burundi et au Rwanda. Les pratiques existantes sont étudiées du point de vue de leur viabilité économique et sociale. L'article conclut que le travail non rémunéré, "volontaire" ou "forcé", devrait être aboli.

 Majeres, J. et Miller, S. 1991. "La rémunération dans les programmes d'investissement-travail: entraide, rétribution ou salaire?", *Revue Tiers-Monde*, Vol. 32, N°127, Paris.

L'article expose les grandes lignes de l'évolution des programmes d'emploi à haute intensité de main-d'oeuvre et analyse brièvement les divers projets dans ce secteur qui bénéficient de l'aide du BIT. En conclusion, i) il faut réintroduire un lien direct entre la productivité et la rémunération dans les travaux publics classiques, soit au moyen d'un salaire minimum de base, soit par le travail à la pièce, et, ii) il faut introduire des travaux communautaires contractuels sur la base de négociations entre les bénéficiaires et les fournisseurs d'aide extérieurs; la main-d'oeuvre serait ainsi évaluée à son coût d'opportunité et figurerait dans les estimations de coûts; le paiement des salaires serait décidé dans le cadre des négociations globales.

 Mayer, J. 1989. "Normes de l'OIT et la coopération technique: le cas des programmes spéciaux de travaux publics", *Revue internationale du travail*, Vol. 128, N°2. Genève.

L'article présente un aperçu général de la pertinence particulière des normes internationales du travail pour les programmes de travaux à haute intensité d'emploi en général et pour les programmes d'assistance technique du BIT dans ce secteur en particulier, et analyse leur application effective. Les normes examinées sont les suivantes: politique de l'emploi, travail forcé, travail des enfants, égalité.

 Miller, S. 1992. "Systèmes de rémunération dans les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'oeuvre: croissance ou équité?", *Revue internationale du travail*, Vol. 131, N°1. BIT, Genève.

L'article analyse le travail non rémunéré dans le contexte des projets d'auto-assistance et examine les formes (en liquide ou en nature), les méthodes (à la pièce ou à la journée) et les niveaux de rémunération ap-

pliqué dans quelque 11 programmes à haute intensité de main-d'oeuvre bénéficiant de l'assistance du BIT. Il conclut par des prescriptions de principe pour favoriser simultanément l'emploi, la croissance et l'équité.

-  Vaidya, K.G. 1988. *Wage rates on labour-based construction projects in the presence of high rates of inflation and overvalued exchange rates*, CTP 93. BIT, Genève.

Dans un certain nombre de pays en développement, la valeur réelle des salaires du secteur public est tombée au-dessous du niveau de subsistance et les programmes à haute intensité de main-d'oeuvre n'arrivent pas à recruter des travailleurs pour fonctionner à des niveaux de productivité acceptables. L'étude analyse le paiement en nature comme solution possible, mais préconise des taux flexibles de rémunération à la pièce comme solution théorique la mieux adaptée.

7. Participation de la collectivité

-  Egger, P. 1992. "Organisations paysannes et travaux d'infrastructure: l'investissement social doit précéder l'investissement matériel", *Revue internationale du travail*, Vol. 131, N°1, BIT, Genève.

L'auteur identifie différentes formes de participation de la collectivité au moyen d'une analyse comparée de plusieurs projets bénéficiant de l'assistance du BIT et met en lumière des questions importantes relatives à la participation. Il examine l'interaction des principaux intervenants et organisations qui participent au projet et conclut que l'investissement social (formation et organisation des collectivités/bénéficiaires) doit précéder l'investissement en infrastructures.

-  Garnier, P. et Majeres, J. 1992. "Lutter contre la pauvreté par la promotion de l'emploi et des droits économiques et sociaux au niveau local", *Revue internationale du travail*, Vol. 131, N°1. BIT, Genève.

L'article tire des conclusions positives de l'expérience de nombreuses organisations eu égard à la participation de la collectivité. Les programmes pour l'emploi et l'allègement de la pauvreté dans le secteur des infrastructures peuvent exercer une influence sur les institutions gouvernementales décentralisées et contribuer à créer un cadre pour les négociations entre l'administration publique, d'une part, et le secteur privé et les organisations locales, d'autre part. Il est possible de développer les capacités productives des groupes les plus marginalisés et de les sensibiliser.

8. Conception

-  BIT. 1996. *Design, Monitoring and Evaluation of Technical Cooperation Programmes and Projects*. Genève.

Manuel de formation qui expose en détail l'approche fondée sur le cadre logique pour concevoir et évaluer les projets. Il peut aussi servir de référence utile pour les organisateurs et gestionnaires au niveau international et national qui s'occupent de coopération technique.

9. Mise en oeuvre

Construction de routes

-  Anderson, C., Beusch, A. et Miles, D. 1996. *Road Maintenance and Regravelling (ROMAR) Using Labour-based Methods*, Manuel et cahier d'exercice. Londres.

Destiné aux petites entreprises; cet ouvrage traite de la théorie et de la pratique de questions techniques et financières et de questions relatives à la gestion. Le cahier d'exercice contient des exercices à l'intention des entreprises pour évaluer les compétences.

-  Miles, D. 1996. Towards Guidelines for Labour-based Contracting. A framework document. *MART Working Paper N°1*. Loughborough University, Royaume-Uni.

Présente des listes récapitulatives pour les spécialistes, mais aussi les bases permettant de produire un manuel complet pour aider les décideurs et les concepteurs et gestionnaires de programmes.

10. Évaluation

-  BIT. 1990. *Guide for the Evaluation of Local Resource-Based Training and Infrastructure Programmes*. Genève.

Ce guide offre des conseils sur les procédures d'évaluation pour les programmes de travaux à haute intensité d'emploi, en mettant l'accent sur la mise en oeuvre et les effets des programmes. Il est destiné aux États Membres de l'OIT, aux syndicats et aux organisations d'employeurs et à leurs agents.

ANNEXE 2

Phase d'urgence, phase de remise en état et phase de développement des programmes HIMO

1. Aperçu général

Les objectifs, les exigences de la planification, la composition des programmes et le ciblage peuvent varier nettement d'une phase à la suivante: urgence, remise en état et développement. Si les méthodes de base demeurent essentiellement les mêmes, les normes de planification et de programmation, ainsi que les possibilités de s'y conformer, varieront. Cela étant, il y aura d'important chevauchements entre les phases. Il se peut qu'il faille beaucoup de temps pour résoudre certains problèmes initiaux, tandis que de nouvelles structures font leur apparition. On s'est efforcé, sans perdre de vue ces considérations, de présenter un aperçu général des trois phases des programmes HIMO et du rôle que le BIT peut jouer dans ce processus.

2. Phase d'urgence

Cette phase suit la cessation des hostilités et va souvent de pair avec le rapatriement d'un grand nombre d'exilés, la réinstallation de personnes déplacées sur le territoire national et un soutien à l'ensemble de la population affectée par le conflit. Le HCR joue en règle générale un rôle de chef de file dans le processus de réinstallation. Les personnes affectées par un conflit ont besoin d'aide pour reconstruire leurs habitations et remettre en état l'infrastructure locale de base (routes, systèmes

d'approvisionnement en eau, d'évacuation des eaux, d'assainissement, etc.). Pendant la phase d'urgence, il importe de maintenir les gens employés et nourris. Ils préfèrent certainement participer directement à la construction et à la maintenance de l'infrastructure de base, plutôt que de regarder des bulldozers et autres machines faire le travail. Les programmes HIMO devraient être étroitement conjugués avec les opérations de secours. L'UNICEF et le PAM, qui interviennent souvent dans cette phase, incluront les plus vulnérables dans les zones qu'ils ciblent.

Le PAM mène des opérations de secours dans un pays donné où les gens sont chassés de leurs terres et ne produisent pas suffisamment de nourriture pour leurs propres besoins. Dans les zones où ces programmes n'ont pas totalement un caractère d'urgence absolue, c'est souvent par le biais des activités du type vivres-contre-travail que les denrées alimentaires sont distribuées. Ces activités durant la phase d'urgence visent généralement le soutien à la remise en état des infrastructures qui est lié à la production de denrées alimentaires ou à l'accès au marché.

Durant la phase d'urgence, les activités HIMO devraient inclure les éléments suivants:

- ➔ une évaluation détaillée de la portée et du contenu du programme HIMO, éventuellement dans le cadre d'un programme pour l'emploi de grande envergure; toutefois, le programme HIMO devrait conserver une certaine simplicité, l'accent étant mis sur les technologies et les dispositifs qui ont fait leurs preuves, comme dans le cas des routes;
- ➔ l'établissement de mécanismes appropriés pour planifier et hiérarchiser les travaux d'infrastructure en coopération avec les pouvoirs publics (s'ils sont en état de fonctionner), les principales organisations de l'ONU et autres organisations internationales;

- ➔ la promotion des normes internationales du travail, notamment celles qui ont trait aux droits de l'homme fondamentaux;
- ➔ une formation appropriée du personnel technique et du personnel de surveillance local aux compétences de base nécessaires pour mettre en oeuvre les projets à haute intensité de main-d'oeuvre; et
- ➔ la mise en oeuvre du programme HIMO, éventuellement en collaboration avec les pouvoirs publics.

Les partenaires potentiels au cours de la phase d'urgence sont le gouvernement, le HCR, l'UNICEF, le CICR, le PAM, le PNUD, les programmes bilatéraux, les organisations internationales et les ONG.

3. Phase de remise en état

La phase de remise en état devrait faire fond sur la phase d'urgence et être mise en place en étroite collaboration avec le gouvernement et les homologues à l'échelle locale, notamment ceux qui, pour diverses raisons, n'ont pas participé à la phase d'urgence.

Au cours de cette phase, il est indispensable que la planification se fasse en coordination avec tous les principaux programmes. Les actions des divers programmes peuvent être complémentaires, notamment dans le cadre des travaux d'infrastructure comportant des activités fondées sur l'équipement et des activités fondées sur la main-d'oeuvre, pour lesquels les grands et petits travaux doivent être exécutés selon un plan et un calendrier globaux. Dans cette phase, le programme HIMO devrait être pleinement intégré dans un programme global pour l'emploi visant spécifiquement à renforcer les capacités des pays qui sortent d'un conflit armé de planifier et de mettre en oeuvre des programmes destinés à réintégrer effectivement tous les groupes affectés par le conflit et à construire une paix durable. Les trois principales composantes du programme pour l'emploi sont les suivantes:

- ➔ les programmes d'investissements à haute intensité d'emploi (HIMO),
- ➔ la formation des compétences et la formation professionnelle, et
- ➔ le développement des petites entreprises et des microentreprises.

Au cours de cette phase, les programmes HIMO seront probablement axés sur la remise en état ou la construction des infrastructures de base dans certaines régions et certains districts afin de faciliter l'accès et de dynamiser les économies locales. Les priorités de ces travaux sont en général évidentes. Dans les zones rurales, l'objectif est de rétablir un certain degré d'autosuffisance au moyen de l'amélioration des systèmes d'irrigation et des routes pour permettre l'accès aux marchés et aux services. Dans les sites urbains, la reconstruction des installations de base pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la santé et l'éducation, l'amélioration des routes et des logements constituent des priorités essentielles. Durant la phase de remise en état, une bonne partie des travaux consistera en maintenance et en réparations importantes de l'infrastructure existante qui a été endommagée ou n'est pas entretenue en raison de l'absence de maintenance pendant les hostilités.

Les services du PAM seront probablement maintenus au cours de cette phase en cas de pénurie alimentaire continue ou de production de denrées alimentaires insuffisante. Les zones cibles du PAM sont toutefois susceptibles d'être beaucoup plus étendues que les zones couvertes par un programme HIMO. Le soutien du type vivres-contre-travail peut être particulièrement utile pour la maintenance des travaux d'infrastructure si elle se déroule dans une zone où les denrées alimentaires font défaut.

Au cours de la phase de remise en état, le gouvernement élaborera des mesures de développement sectoriel et

établira des priorités. Cependant, il voudra peut-être concentrer ses propres efforts en dehors des zones qui font l'objet d'une assistance extérieure substantielle. Les activités de l'ONU seront axées sur les zones qui en ont le plus besoin et ne couvriront pas l'ensemble du pays.

Les programmes HIMO devraient transférer la responsabilité des activités opérationnelles au personnel gouvernemental. Le BIT devrait aider le gouvernement à élaborer des politiques et programmes HIMO nationaux.

Durant la phase de remise en état, le programme HIMO devrait être principalement axé sur les activités ci-après :

- aider à établir les priorités aux niveaux local et sectoriel dans les zones cibles du programme de Nations Unies, en mettant l'accent sur les questions relatives à l'emploi,
- mettre en place une coordination étroite avec les programmes complémentaires ainsi que des partenariats (par exemple, des services de développement de l'agriculture pour des systèmes d'irrigation en cours de réfection),
- conseiller les pouvoirs publics en ce qui concerne l'élaboration de politiques et de programmes à haute intensité d'emploi,
- introduire des systèmes de maintenance à haute intensité de main-d'œuvre pour les infrastructures remises en état, et
- intensifier le transfert de compétences en faveur du personnel administratif concerné et confier éventuellement une partie des responsabilités aux pouvoirs publics.

Les partenaires potentiels durant la phase de remise en état comprennent les homologues de l'administration nationale, du PNUD, du PAM, des programmes bilatéraux, des organisations internationales et des ONG.

4. Phase de développement

La phase de développement commence généralement une fois que le gouvernement a mis au point une stratégie et des programmes nationaux de développement. Il faut une stratégie non seulement comme instrument de planification pour consolider les orientations et programmes, mais aussi pour élaborer des ensembles de travaux à présenter à divers donateurs et banques de développement. Pour consolider la phase de développement, il faut que soit établie une administration gouvernementale en état de fonctionner, avec des départements et organismes centraux et régionaux dotés du personnel et des équipements voulus.

Le BIT a toujours préconisé un partenariat étroit avec les responsables de l'action gouvernementale pour mettre au point les détails du rôle des technologies fondées sur la main-d'oeuvre qui seront employées pour la construction et la maintenance de certains types d'infrastructures.

Le programme HIMO devrait être officiellement intégré dans les programmes normaux du gouvernement; d'où la nécessité d'intensifier le transfert de compétences en faveur du personnel administratif. Selon les orientations générales définies par les pouvoirs publics, il est possible d'utiliser de petites entreprises fondées sur la main-d'oeuvre pour mettre en oeuvre les travaux. Il faudra à cet effet modifier le système de passation des marchés publics pour qu'il soit possible d'inclure dans ces marchés des petits travaux d'infrastructure et activités de maintenance. Cela devrait donner la priorité aux entreprises locales qui font leur apparition et qui utilisent des méthodes à haute intensité d'emploi. Ainsi, les investissements sont fait à l'échelle locale plutôt que dans le cadre de marchés passés par les autorités centrales ou à l'étranger.

Dans la phase de développement, il convient de favoriser toutes les possibilités du mandat étendu de l'OIT dans le cadre des normes internationales du travail, qu'il s'agisse du droit du travail, de la sécurité sociale, de la santé et la

sécurité au travail, au moyen d'un programme pour l'emploi intégré comportant de vastes objectifs.

Pendant la phase de développement, les programmes HIMO devraient être axés sur les activités ci-après :

- ➔ conseiller les pouvoirs publics en ce qui concerne la mise au point définitive d'une stratégie et d'un programme HIMO au niveau national, par exemple en publiant des lignes directrices relatives à la planification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation;
- ➔ appuyer les activités de développement complémentaires par rapport aux activités HIMO, notamment la formation de partenariats spécifiques avec les organismes compétents qui s'occupent de développement;
- ➔ offrir une assistance technique à l'organisme public chargé de la coordination des activités HIMO;
- ➔ intensifier les activités de formation liées à l'élaboration, la mise en oeuvre, la surveillance et l'évaluation des programmes HIMO, destinées au personnel du secteur public et du secteur privé; établir en particulier une formation à l'intention des petites entreprises pour leur permettre de conclure des contrats en matière d'infrastructures HIMO, et appuyer le développement des possibilités de participation des consultants privés à la conception et à la mise en oeuvre des infrastructures, et
- ➔ favoriser l'introduction de technologies fondées sur la main-d'oeuvre dans les programmes des institutions locales d'enseignement supérieur à l'intention des ingénieurs et des techniciens dans le but d'établir officiellement de tels programmes destinés aux ingénieurs, planificateurs et économistes.

Les partenaires potentiels durant la phase de développement comprennent les homologues de l'administration nationale, du PNUD, des programmes bilatéraux, des ONG spécialisées, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement.

ANNEXE 3
Listes récapitulatives
pour la planification et
la mise en oeuvre de travaux
de reconstruction
dans les pays qui sortent
de conflits armés

LISTE RÉCAPITULATIVE 1: Partenariat pour la réintégration et la remise en état:

Préparation de l'action nationale de redressement

Pour favoriser le redressement et le développement des pays qui sortent d'un conflit armé, il convient de prendre les dispositions suivantes:

1. établir un partenariat pour le redressement entre les organisations nationales et internationales, y compris le gouvernement national, l'ONU et ses institutions spécialisées, les organisations humanitaires et autres organes compétents;
2. développer ce partenariat d'une manière plus formelle, à savoir en définissant un cadre stratégique destiné à harmoniser davantage la planification, la programmation et le financement des activités de redressement;
3. identifier, dans un cadre stratégique, les partenaires nationaux et internationaux dans un programme pour l'emploi, notamment ceux qui font partie des institutions de l'ONU, des autres organisations internationales et des ONG;
4. définir le rôle et les responsabilités des partenaires dans le programme pour l'emploi;
5. conclure un accord sur les grandes orientations, l'organisation générale des activités HIMO et les rôles des partenaires dans les limites du programme pour l'emploi et du cadre stratégique;
6. déterminer les possibilités de financement intérieur ou extérieur/par des donateurs;
7. convenir d'opérations spécifiques entre les différentes institutions qui prennent part au programme, et les coordonner.

LISTE RÉCAPITULATIVE 2: Planification HIMO pour la réintégration et la remise en état

Élaboration d'un programme national

Lorsqu'on élabore un programme d'investissements à haute intensité d'emploi pour des pays qui sortent d'un conflit armé, il convient d'examiner les points suivants:

1. Il faut que les orientations nationales relatives aux activités HIMO soient définies et convenues par les principaux partenaires.
2. Les priorités doivent être établies sur la base des indications de la politique générale. Il faut établir des critères de sélection (sociaux, économiques, institutionnels, etc.) pour les projets HIMO.
3. Il faut parvenir à des accords spécifiques portant sur le financement des activités HIMO.
4. Il faut définir les grandes lignes du programme HIMO en fonction des priorités établies, des besoins en matière de remise en état des infrastructures locales et du financement disponible.
5. Dans le cas de programmes HIMO qui comportent plusieurs projets, il faut déterminer certaines conditions et certains paramètres fondamentaux pour garantir la coordination: i) des systèmes de rémunération et conditions de travail cohérents, ii) les normes techniques et le degré d'intensité de main-d'oeuvre des travaux, iii) la participation des femmes, iv) les questions environnementales, et v) la participation du secteur public et du secteur privé.
6. La détermination des systèmes de rémunération inclut les éléments suivants: i) fixation du niveau des salaires, ii) détermination du mode de paiement, en liquide, en nature, en liquide et en nature, ou bien un arrangement bancaire spécial, et iii) décision sur le point de savoir si les salaires seront payés quotidiennement ou bien en fonction de la productivité, à la pièce ou selon les tâches.

7. L'établissement des conditions de travail fondamentales inclura les points suivants: i) fixation des heures de travail, ii) fixation du rythme de paiement des salaires, iii) détermination des types et des niveaux des installations sur le site, et iv) détermination des mesures nécessaires en matière de sécurité et de santé.
8. La définition des normes techniques doit garantir une bonne qualité des travaux en vue de faciliter la maintenance future des infrastructures créées.
9. Il convient de mettre en place des initiatives spéciales pour promouvoir la participation des femmes aux projets.
10. Il faut fournir des lignes directrices générales définissant en quoi consistent des travaux respectueux de l'environnement.
11. Il convient de prendre en considération le rôle des secteurs public et privé dans les programmes HIMO. Il faut fournir des lignes directrices concernant le développement de ces secteurs et planifier des mesures pour le renforcement des capacités en fonction de leur rôle.

LISTE RÉCAPITULATIVE 3: Formulation de projets:

Élaboration des projets IMO

Lorsqu'on élabore des projets HIMO dans des pays qui sortent d'un conflit armé, il convient d'examiner les points ci-après:

1. En fonction des problèmes et des besoins identifiés au stade de la planification du programme, on rédigera le mandat de l'équipe chargée de son élaboration. Celle-ci intégrera les grands objectifs du programme dans un ou plusieurs projets spécifiques et établira un document de projet qui exposera en détail les interventions et les budgets y relatifs.
2. C'est sur une analyse complète des problèmes (une identification et une évaluation des problèmes dans la zone cible) que l'on se fonde pour élaborer un document de projet bien conçu. Pour identifier les problèmes, la première étape consistera à obtenir une vue d'ensemble de la zone visée par le projet du point de vue de la composition et de l'importance de la population affectée par le conflit ainsi que des emplacements où elle se trouve, de l'état des infrastructures de base et des conditions de sécurité.
3. Sur la base de cette vue d'ensemble, il faudra rassembler plus de renseignements spécifiques sur la zone identifiée, au cours de visites et de discussions avec les groupes affectés par le conflit, en procédant à des enquêtes socio-économiques et techniques et en recueillant des informations provenant des autres activités de développement menées dans la zone.
4. Il est nécessaire de faire une évaluation de la disponibilité de la main-d'oeuvre pour analyser la demande de main-d'oeuvre par rapport à l'offre.

5. il faudra avoir des discussions avec les groupes cibles des personnes affectées par le conflit au sujet de leur rôle dans la planification, la mise en oeuvre et le fonctionnement futur des infrastructures. Il convient d'exposer dans les grandes lignes les possibilités d'organisation et de mobilisation des groupes affectés par le conflit et d'établir les modes de coopération, de préférence sous forme de contrats.
6. Dans le cadre du processus décrit ci-dessus, on identifiera un certain nombre de programmes et de sites de construction et on établira une ébauche de projet.
7. Les programmes et l'ébauche de projet devront faire l'objet d'une analyse de faisabilité permettant de sélectionner les meilleurs éléments. L'étude de faisabilité comportera des évaluations du point de vue matériel, financier et social.
8. Un ou plusieurs document(s) de projet sera/seront définitivement mis au point et soumis à l'examen des donateurs potentiels.