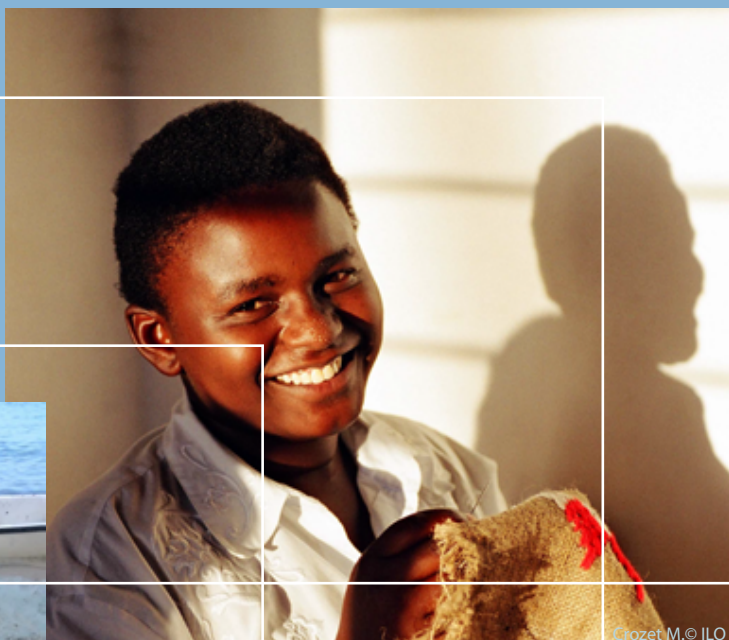




Afrique

PASSER DE LA FRAGILITÉ



À LA, RÉSILIENCE

à travers le travail décent en Afrique

Copyright © Bureau régional de l’OIT pour l’Afrique 2016 Première édition 2016	
Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d’auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d’auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d’autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l’adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues. Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d’un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu’en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l’organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.	
Une Stratégie-cadre pour l’engagement de l’OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles de la région Africaine Bureau régional de l’OIT pour l’Afrique - Addis Abeba, OIT, 2016	
ISBN 978-922-230956-6, 978-92-2-230957-3 (web pdf)	
Bureau régional de l’OIT pour l’Afrique	
Egalement disponible en [Anglais]: A Framework Strategy for ILO’s Engagement in Promoting Decent Work in Fragile States in the Africa Region, ISBN 978-922-130956-7, 978-92-2-130957-4 (web pdf), Addis Ababa: ILO, 2016	
	Données de catalogage du BIT
Données de catalogage avant publication du BIT	
Passer de la fragilité à la résilience à travers le travail décent en Afrique : une stratégie-cadre pour l’engagement de l’OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles de la région Africaine / Bureau international du Travail, Bureau régional de l’OIT pour l’Afrique. - Genève: BIT, 2016	
ISBN: 9789222308750; 9789222309573 (web pdf)	
International Labour Office; ILO Regional Office for Africa	
travail décent / promotion de l’emploi / développement économique et social / disparité économique / plan d’action / rôle de l’OIT / Afrique	
13.01.1	

Table des MATIÈRES	Résumé - 3 -
	1. Contexte, portée et approche - 10 -
	2. Engagement de l’OIT dans les États fragiles d’Afrique - 14 -
	3. Engagement actuel de l’OIT dans les États fragiles d’Afrique - 18 -
	4. L’OIT dans la région Africaine: forces, faiblesses, opportunités et menaces - 36 - Forces de l’OIT - 37 - Faiblesses de l’OIT - 38 - Opportunités pour l’OIT - 38 - Menaces contre l’OIT - 40 -
	5. Une stratégie-cadre pour l’engagement de l’OIT dans les États fragiles d’Afrique - 42 -
	6. Mise en œuvre de la stratégie - 47 -
	7. Remarques et conclusions - 50 -
	ANNEXES - 51 -
	ANNEX 1: Mandat - 51 -
	ANNEX 2: Personnes consultées - 57 -

Résumé

Une Stratégie-cadre pour l'engagement de l'OIT¹ dans la promotion du travail décent dans les États fragiles de la région africaine

Le présent rapport expose un projet de stratégie-cadre visant à renforcer l'engagement de l'OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles d'Afrique. Il s'appuie sur des données et des renseignements en provenance de sources multiples: études documentaires et analyses de documents, entretiens avec des responsables du siège de l'OIT, du Bureau régional ainsi que dans un certain nombre de bureaux de pays, et consultations avec des parties prenantes.

Contexte

Le mandat de l'OIT et son cadre stratégique définissent le contexte de cette stratégie-cadre. L'OIT a été en partie créée pour relever les défis de la reconstruction à l'issue de la première Guerre mondiale. Avec le temps, son rôle de soutien à la création d'emplois dans les pays se relevant d'une crise s'est notoirement développé. Ces dernières années, l'OIT s'est de plus en plus consacrée à des activités de consolidation de la paix et de relèvement après des catastrophes. En 2014, l'OIT a signé un Protocole d'accord avec le groupe d'États fragiles g7+. Quatorze de ces 20 États, qui se sont eux-mêmes déclarés "fragiles", sont situés en Afrique.

Plusieurs des Objectifs de développement durable (ODD) pour l'après-2015, récemment convenus, concernent directement le mandat de l'OIT. En particulier, l'Objectif 8, qui ambitionne de "Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous"². De plus, la révision à venir de la Recommandation 71 "Transition de la guerre à la paix", insiste à nouveau sur l'importance de traiter les problèmes relatifs à l'emploi et au travail décent dans les situations fragiles. Par ailleurs, l'OIT est membre du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Sur le continent africain, l'Union africaine a récemment pris solennellement l'engagement de faire de la création d'emplois un objectif explicite et central des politiques économiques et sociales.

C'est dans ce contexte que le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique a entrepris d'élaborer une stratégie-cadre cohérente pour renforcer l'engagement de l'OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles d'Afrique.

Motifs

L'OIT s'engage davantage dans des situations fragiles, mais son mode opératoire consiste surtout à soutenir des projets de coopération technique individuels dans certains États fragiles. De plus, ce soutien évolue habituellement selon les circonstances en s'adaptant à la disponibilité des ressources, et ne résulte pas du suivi d'un plan particulier³. Dans une période où, au plan international, l'accent est plus particulièrement mis sur l'encouragement à la résilience dans

¹ L'acronyme OIT désigne à la fois l'Organisation internationale du Travail et son secrétariat, le Bureau international du Travail

² Nations Unies 2015. Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (the link given in the English original document does not work). Trois autres ODD au moins concernent le mandat de l'OIT: l'Objectif 1 (qui intègre les socles de protection sociale), l'Objectif 10 (inégalités) et l'Objectif 16 (sociétés pacifiques).

³ Sauf dans les pays qui se sont dotés d'un Programmes par pays pour la promotion du travail décent.

les États fragiles, une stratégie-cadre enracinée dans les domaines de compétence de l'OIT constitue une alternative indispensable à l'approche actuelle. Le Protocole d'accord entre l'OIT et le groupe d'États fragiles g7+ équivaut à un engagement politique à approfondir le soutien à ces États Membres. En outre, le mandat qu'a l'OIT de travailler pour la justice sociale constitue une approche transversale unique de travail avec les cadres internationaux émergents d'engagement envers les États fragiles, tels que le New Deal et ses Objectifs de paix et de sécurité (PSG).

Portée du présent rapport

Le présent rapport est une contribution à l'élaboration d'une stratégie-cadre pour un engagement efficace de l'OIT dans les situations fragiles de la région africaine. Depuis une perspective de théorie du changement, nous définissons un **"engagement efficace de l'OIT dans les États fragiles de la région africaine"** comme un: **"engagement suffisamment profond pour générer un impact positif significatif et observable sur les aspects de la fragilité entrant dans les domaines d'intervention de l'OIT"**. Le rapport explore certains objectifs particuliers que l'OIT pourrait chercher à atteindre dans les situations fragiles, et propose une approche sur la manière d'y parvenir.

La stratégie se focalisera dans l'immédiat sur les pays du g7+ en Afrique, principalement parce que les pays de ce groupe s'identifient eux-mêmes comme "fragiles", et qu'il s'agit du groupe avec lequel l'OIT a un engagement explicite. L'approche stratégique proposée ici devrait néanmoins être applicable également dans d'autres contextes.

La fragilité en Afrique

Les États fragiles ont en commun plusieurs caractéristiques, comme une pauvreté généralisée, une gouvernance faible ou dysfonctionnelle, l'insécurité et l'absence d'opportunités en matière de production. Ils diffèrent entre eux, cependant, par des aspects importants. Distinguer les spécificités de chacun est donc essentiel pour concevoir les stratégies qui leur sont destinées.



Les membres du groupe rebelle qui se retirent de Goma, capitale provinciale du Nord-Kivu, en 2012. La République démocratique du Congo (RDC), représente l'un des cas les plus complexes de la fragilité en Afrique. Photo ONU / Sylvain Liechti.

Le g7+ suggère, par exemple, que les pays en situation de fragilité puissent être classés en cinq différents stades de progrès, selon ce que sont les différents facteurs de fragilité dans chacun d’eux.

Les indicateurs du pays du g7+ en Afrique montrent que, sur le plan économique, tous les pays appartiennent à la catégorie “revenu faible” (revenu par habitant $\leq 1\,045$ USD), hormis Sao Tomé-et-Principe et la Côte d’Ivoire, qui se rangent dans la catégorie “revenu intermédiaire inférieur”. De fait, ces deux pays exceptés, tous sont également qualifiés de “pays les moins avancés” selon la définition des Nations Unies. Toutes ces économies sont “petites”, même à l’échelle africaine, sauf la RDC et la Côte d’Ivoire. Sur le plan du développement humain, tous les pays, excepté Sao Tomé-et-Principe, appartiennent au groupe du développement humain faible.

La plupart ont réalisé d’importants progrès au cours des quelques dernières années en créant un environnement économique propice, même si des difficultés majeures subsistent. Aux plans politique et institutionnel, seuls trois pays (Burundi, Côte d’Ivoire et Sierra Leone) se sont classés juste au-dessus de la moyenne de l’Afrique sub-saharienne dans l’Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA). Par rapport aux années antérieures cependant, des progrès observables ont été réalisés par la plupart d’entre eux. S’agissant de la fragilité et des risques, le Soudan du Sud, la Somalie et la RCA occupent, sans surprise, les trois pires positions du monde. De fait, six des États fragiles considérés ici se classent parmi les dix États les plus “fragiles” du monde et quatre autres encore figurent dans le décile suivant. Ces 14 pays du g7+ sont marqués par un passé d’instabilité politique et sont toujours en transition, à des degrés divers – depuis une instabilité relativement douce en Guinée et Sao Tomé-et-Principe jusqu’à la guerre civile ouverte au Soudan du Sud et en RCA.

Le travail de l’OIT dans les États fragiles d’Afrique

Dans les États fragiles comme dans les pays qui ne le sont pas, le travail de l’OIT couvre tous les domaines de l’agenda stratégique de l’Organisation, à savoir: la promotion des droits au travail, la création d’emplois, la protection sociale, la promotion du dialogue social et le tripartisme. L’OIT a décuplé ses mises en œuvre de projets dans les États fragiles au cours des dix dernières années. Au cours des trois ans écoulés, le total des sommes allouées aux États fragiles d’Afrique atteint presque 40 millions de dollars. Près de 90 % de ce total alloué aux États fragiles sont allés à quatre pays: Somalie, RDC, Liberia et Sierra Leone. Près de la moitié du budget a été dépensé sur des objectifs liés à l’emploi.

Un examen plus attentif des programmes de l’OIT en République démocratique du Congo et en Somalie, les deux pays qui représentent peut-être les cas les plus complexes de fragilité en Afrique, permet de bien saisir comment l’OIT s’est engagée dans les États fragiles d’Afrique. Au-delà de ces deux pays, les évaluations des projets de l’OIT concluent habituellement qu’ils ont généralement été pertinents, qu’ils ont pour l’essentiel réalisé leurs objectifs, qu’ils sont efficaces et souvent efficaces, somme toute. Les suggestions d’amélioration portent habituellement sur les flux de trésorerie, les goulets d’étranglement administratifs et l’appui technique. Un grand nombre de ces questions renvoient souvent aux capacités organisationnelles de l’OIT, mais certaines laissent entrevoir la nécessité de vérifier si les mécanismes internes de l’OIT sont pleinement adaptés au travail dans les situations fragiles. De plus, nombre de questions de contraintes environnementales dépassent fréquemment les capacités de contrôle de l’Organisation. L’OIT est souvent louée aussi pour ses normes techniques et ses approches innovantes, comme les contrats communautaires.

S’agissant des questions de durabilité et d’impact toutefois, les projets de l’OIT sont généralement estimés trop modestes par leur échelle. Des emplois à court terme peuvent être créés, des entreprises lancées et des formations professionnelles dispensées, des routes restaurées. Mais ceci à une échelle généralement si réduite que l’effet sur la question globale

de la fragilité est limité. Des projets comme le Programme conjoint sur la gouvernance locale des Nations Unies en Somalie (JPLG) ont marqué une différence certaine car il s’agissait d’engagements à relativement plus long terme. Le principal message qui émerge de l’examen d’un large portefeuille et de l’étude minutieuse de ces deux pays est que l’engagement à long terme est primordial pour assurer l’enracinement des interventions de l’OIT⁴. Dans des situations fragiles, du fait que les capacités, à tous les niveaux, sont notoirement érodées, la dimension d’apprentissage revêt pour les projets une importance exceptionnelle.

L’OIT: Forces, faiblesses, opportunités et menaces

Sur la base de l’examen des documents pertinents et des entretiens avec des fonctionnaires et des parties prenantes, le consultant a entrepris une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) de l’OIT dans la région africaine. L’analyse a montré que les principales forces de l’Organisation dans les États fragiles de la région sont les suivantes: son image est forte en tant que l’organisation consacrée à l’emploi, et elle dispose d’un encadrement vigoureux grâce à d’excellents spécialistes et un savoir-faire remarquable dans tous les domaines de son mandat. Elle a aussi élaboré toutes sortes de modèles spécialisés et d’outils de travail qui sont essentiels à la promotion des moyens de subsistance dans les pays pauvres. La structure tripartite qui régit l’OIT lui donne une position unique parmi les institutions des Nations Unies, et elle couvre les domaines normatifs et opérationnels du travail des Nations Unies.

Les faiblesses de l’Organisation résident, entre autres, dans un agencement organisationnel qui n’est pas en réelle adéquation avec les difficultés opérationnelles du travail dans des situations fragiles; dans une tendance organisationnelle à fonctionner en vase clos, où la communication est médiocre; et dans une faible présence sur le terrain, avec des bureaux dans 13 pays africains seulement, chacun de ces bureaux couvrant plusieurs pays. De plus, l’OIT manque d’efficacité pour projeter son travail ou ses réussites; et la tension est constante au sein de l’Organisation entre ses fonctions normatives et ses fonctions opérationnelles, certains membres du personnel n’acceptant pas de se ranger à la nécessité d’un engagement programmatique profond de l’OIT dans les pays membres.

Parmi les opportunités il faut citer: le fort engagement politique des personnalités dirigeantes des pays du g7+ et des hauts dirigeants de l’OIT; un environnement international de plus en plus disposé à traiter les questions de fragilité, et la promesse d’une coopération sud-sud (fragile à fragile) ainsi qu’un apprentissage mutuel entre les pays du g7+. La remarquable performance de croissance de l’Afrique au cours de la dernière décennie, et ses bonnes perspectives de croissance à moyen terme, constituent une excellente opportunité pour les États fragiles de la région.

Parmi les menaces, il faut citer: la constante instabilité du contexte opérationnel dans les États fragiles et la menace persistante des extrémistes recherchant la déstabilisation; l’incertitude permanente quant à la disponibilité des ressources pour l’OIT et les organisations semblables, et le fait que d’autres acteurs se renforcent dans les domaines de compétence de l’OIT.

Parmi les questions qui se dégagent de l’analyse SWOT et donnent corps à la stratégie, les axes suivants émergent:

- Au-delà des “bonnes pratiques”, veiller à construire des interventions pouvant évoluer en termes d’échelle;
- Tirer profit de l’avantage des mandants tripartites, et renforcer leurs capacités;
- Prendre la tête sur les objectifs de l’Agenda “après-2015” touchant à l’emploi, ainsi que dans le cadre des Objectifs de paix et de sécurité [Objectif 4 (Fondements économiques)];
- Investir davantage dans le processus d’élaboration des politiques;
- Améliorer l’efficacité opérationnelle.

⁴ Bien entendu, ceci n’est pas propre à l’OIT ou aux États fragiles; c’est la question fondamentale pour tous les efforts de coopération au développement.

Un cadre d'engagement

L'objectif de la stratégie-cadre de l'OIT pour les États fragiles d'Afrique pour la période 2016-2020 s'inspire de la philosophie de l'OIT en matière d'entreprise et de l'énoncé des résultats attendus de son cadre stratégique 2010-2015; il peut se résumer comme suit: **renforcer leurs fondements en vue d'un développement partagé, en concrétisant leurs programmes sur le travail décent.**

Principes directeurs

La stratégie sera soutenue par les principes de base suivants:

- S'assurer des spécificités de chaque contexte;
- Placer explicitement la création d'emplois et de moyens de subsistance au cœur de l'engagement de l'OIT, ce qui soutient toute une palette de points cruciaux pour aborder le problème de la fragilité;
- Être prêt à s'engager dans le long terme;
- Renforcer et bâtir à partir des ressources locales;
- Nourrir une approche partagée du dialogue sur les grandes orientations, en se concentrant sur les consultations tripartites et le dialogue social;
- Solliciter une large participation sociale par le truchement des organisations de la société civile et des organisations communautaires;
- Renforcer les partenariats comme moyen de mise en œuvre des programmes pour développer les initiatives à grande échelle.

Priorités stratégiques

L'engagement de l'OIT envers les États fragiles d'Afrique aura deux priorités: 1) renforcer les institutions, les processus et les mécanismes concernant la qualité de l'emploi et la création de moyens de subsistance et, 2) encourager la participation de tous en matière de développement. S'agissant de la première priorité, il y aura trois axes principaux. Le premier sera **l'intensification du travail en faveur d'un environnement propice**, l'OIT renouvelant son insistance sur la nécessité de faciliter la participation des organisations de travailleurs aussi bien que des organisations d'employeurs aux processus de planification et de prise de décision. On retiendra quelques activités indicatives:

- Améliorer la participation des partenaires sociaux aux dialogues nationaux sur la politique macroéconomique et la politique sectorielle;
- Renforcer les capacités des partenaires sociaux; ou faciliter l'émergence de tels partenaires sociaux dans les pays où ils n'existent pas (ce qui est le cas dans un certain nombre d'États fragiles);
- Mobiliser et renforcer la capacité du secteur privé à entreprendre des investissements à forte capacité de création d'emploi;
- Améliorer le développement de la chaîne de valorisation.

Le deuxième domaine d'intervention sera le **soutien à l'expansion de l'emploi et des possibilités de subsistance**, ce qui consistera à promouvoir l'emploi et les moyens de subsistance en s'attachant à établir des liens entre, d'une part, les diplômés provenant des programmes de développement des compétences et de formation professionnelle



Lucia Boki va chercher de l'eau à un puits du village de Bilinyang, près de Juba, Sud-Soudan. Photo: © Arne Hoel / Banque mondiale

et, d'autre part, le travail indépendant durable ou la demande du secteur privé. On retiendra quelques activités indicatives:

- Promouvoir les projets visant à soutenir le développement des compétences et de l'entrepreneuriat;
- Promouvoir des programmes globaux et intégrés de développement économique local;
- Améliorer le développement des chaînes de valorisation en tirant profit de la culture de partenariat de l'OIT;
- Accroître les capacités des organisations axées sur l'économie sociale et solidaire pour créer et élargir le travail indépendant décent et productif;
- Généraliser les programmes de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre.

Le troisième domaine d'intervention sera **le renforcement de la coopération sud-sud** par des activités indicatives telles que:

- Promouvoir le partage des expériences dans la conception et la mise en œuvre des programmes de microfinancement;
- Promouvoir le partage des expériences en matière de politiques et de mécanismes et incitatifs favorables à la création des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME);
- Promouvoir le partage des expériences sur le développement de coopératives dédiées à la promotion des chances, à la protection et à l'autonomisation, en particulier pour les femmes et les filles;
- Promouvoir le partage des expériences sur la conception et la mise en œuvre des programmes d'emploi pour les jeunes.

La deuxième priorité correspond à un champ d'application large, à savoir **promouvoir la protection sociale et faire progresser l'équité et les droits au travail**. La Déclaration sur la justice sociale offre un cadre puissant pour la promotion de l'inclusion dans le développement, qui continuera de façonner l'engagement de l'OIT dans les États fragiles par des activités indicatives telles que:

- Soutenir les pays dans le développement et l'application de politiques et de programmes d'élimination du travail des enfants;
- Soutenir les pays dans le développement et l'application de stratégies de promotion de meilleures conditions de travail, en particulier pour les travailleurs les plus vulnérables;
- Soutenir les pays dans le développement et l'application de politiques relatives aux maladies transmissibles sur le lieu de travail;
- Encourager l'évolution des programmes "argent contre travail" vers des régimes de garantie du travail dans le cadre d'un développement institutionnel plus large de la protection sociale;
- Aider les pays à élaborer et appliquer des politiques et mesures de soutien aux groupes minoritaires, tels que les peuples autochtones.

Mise en œuvre de la stratégie

Plusieurs questions importantes doivent être abordées pour assurer la bonne mise en œuvre de la stratégie. À savoir:

- **Questions touchant à l'encadrement:**
 - Nommer un point focal pour diriger le processus de mise en œuvre;
 - Établir des objectifs assortis d'échéances pour chacun des États fragiles, idéalement par la conception de programmes complets de pays pour le travail décent;
 - Assurer un personnel et des ressources adéquats, en particulier pour les bureaux de pays;
 - Déterminer quelles ressources complémentaires sont nécessaires et concevoir un plan de mobilisation des ressources;
 - Ajuster les processus de gestion de l'OIT pour renforcer leur efficacité et mettre en place une supervision et une assurance de la qualité adéquates.

- **Questions relatives à l'appropriation:**
 - Faire en sorte que la totalité de l'organisation soit partie prenante; convoquer un dialogue sur tous les supports existants, y compris une discussion par voie électronique avec le personnel ainsi que des discussions supplémentaires lors de la réunion régionale de novembre;
 - Clarifier les responsabilités de tous les membres du personnel.
- **Questions touchant au partenariat:**
 - Élaborer un plan de développement des partenariats qui englobe une grande diversité de partenaires conventionnels et nouveaux partenaires potentiels.
- **Surveillance et évaluation:**
 - Établir des mécanismes de surveillance et d'examen de la mise en œuvre et procéder aux ajustements nécessaires;
 - Établir un cadre de surveillance des résultats.

Risques et mesures d'atténuation

Certains risques doivent être considérés comme des facteurs dans le processus de planification stratégique. Les risques les plus critiques, et les mesures d'atténuation leur correspondant, sont les suivants:

- **R.1: Financement insuffisant**
Atténuation: Exploiter au mieux les ressources des autres partenaires, notamment les gouvernements, les partenaires au développement traditionnels et non traditionnels (sud-sud), et le secteur privé.
- **R.2: Risques programmatiques: Objectifs spécifiés non atteints ou nuisances potentielles**
Atténuation: Dans le plan de travail relatif à chaque pays, afficher une ligne de mire claire du début d'une action jusqu'à ses impacts.
- **R.3: Risques des processus (de gestion): Intervalles inutilement longs entre les jalons de la mise en œuvre**
Atténuation: Clarifier le calendrier de mise en œuvre, et préciser et surveiller les responsabilités.
- **R.4: Dérive de la mission: Autres institutions occupant le "territoire" de l'OIT**
Atténuation: Inscrire les programmes et projets de l'OIT dans des accords interinstitutionnels qui définissent clairement les rôles et responsabilités.

1

Contexte, portée et APPROCHE

Le présent rapport expose un projet de stratégie-cadre visant à renforcer l'engagement de l'OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles d'Afrique. Au cours de la dernière décennie, alors que les préoccupations pour la sécurité humaine et la consolidation de la paix allaient croissant, la communauté internationale a de plus en plus considéré le défi des "États fragiles" comme une priorité. L'expression "États fragiles" reste contestée, ne serait-ce que parce qu'elle est fréquemment combinée à celle des "États affectés par des conflits"⁵. Toutefois, la plupart des analystes conviennent que la fragilité va souvent de pair avec d'importants déficits socio-économiques et politiques. Alors que les pays connaissant des situations fragiles diffèrent en de nombreux aspects, ils ont aussi en commun plusieurs ressemblances, comme une instabilité politique importante, l'insécurité pour leurs citoyens et des lacunes en matière de gouvernance.

Au cours de la dernière décennie, alors que les préoccupations pour la sécurité humaine et la consolidation de la paix allaient croissant, la communauté internationale a de plus en plus considéré le défi des "États fragiles" comme une priorité.

⁵ Par exemple, le document *New Deal* précise que 1,5 milliard de personnes vivent dans des États fragiles ou affectés par des conflits. *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* (2011), *A New Deal for engagement in fragile States*, <http://www.newdeal4paix.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>.

Contexte

Le mandat de l'OIT et son cadre stratégique apportent le contexte de la stratégie-cadre étudiée ici. L'OIT a été en partie créée pour relever les défis de la reconstruction à l'issue de la première Guerre mondiale. Avec le temps, son rôle de soutien à la création d'emplois dans les pays se relevant d'une crise s'est notoirement développé. Le Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises a vu le jour en 1996. En 1999, ce programme est devenu le Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction (IFP/CRISE, renommé ensuite ILO/CRISE. En 2013, le Groupe pour les États fragiles et la réponse aux catastrophes (FSDR) était créé au sein du Département des politiques d'emploi, avec pour mission d'assurer la coordination, à l'échelle du Bureau, des activités de l'OIT dans les contextes fragiles ou à la suite d'une catastrophe naturelle. En 2014, l'OIT a signé un Protocole d'accord avec le groupe g7+ des États fragiles portant sur la coopération en matière de création d'emplois, le développement des compétences, la protection sociale, la coopération technique sud-sud, la migration, la surveillance du marché du travail. Quatorze des 20 États se déclarant eux-mêmes fragiles et constituant le g7+ sont situés en Afrique ⁶.

Les propositions issues du dialogue mondial sur le développement sont présentes en filigrane dans ces considérations. Plusieurs des Objectifs de développement durable (ODD)⁷ pour l'après-2015, récemment convenus, se rapportent directement au mandat de l'OIT. En particulier, l'Objectif 8 ambitionne de "Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous"⁸. De plus, la révision à venir de la



Les résidents du territoire de Rutshuru fuient leurs maisons pour être en sécurité dans Goma, juillet 2012, Kibati, République démocratique du Congo. Photo ONU/Sylvain Liechi

Recommandation 71 "Transition de la guerre à la paix", en 2016 et 2017, insiste à nouveau sur l'importance de traiter les problèmes relatifs à l'emploi et au travail décent dans les situations fragiles. Enfin, l'OIT est membre du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et coopère étroitement avec plusieurs Institutions des Nations Unies.

Sur le continent, l'Union africaine a récemment pris l'engagement solennel de faire de la création d'emplois un objectif explicite et central des politiques économiques et sociales⁹. C'est dans ce contexte et conformément aux priorités stratégiques de l'OIT que le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique (ROAF) a fait des États fragiles une priorité de son travail pour la région dans le Programme et Budget (P&B) 2016-2017. C'est pourquoi le ROAF a entrepris d'élaborer une stratégie-cadre cohérente pour renforcer l'engagement de l'OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles d'Afrique.

Les raisons d'une stratégie plus ciblée

L'OIT travaille depuis longtemps à promouvoir l'emploi, le dialogue social, la protection sociale et les normes internationales du travail dans les situations fragiles. Ces dernières

années, l'OIT a été de plus en plus active dans la consolidation de la paix et le relèvement après des catastrophes, en se concentrant sur le renforcement de la gouvernance du marché du travail et en promouvant les opportunités d'emploi, une attention toute particulière étant accordée aux jeunes connaissant des conditions d'emploi précaires. Toutefois, son mode opératoire est de façon prédominante celui du "soutien aux projets" – projets de coopération technique individuels dans certains États fragiles. De plus, ce soutien évolue habituellement selon les circonstances en s'adaptant à la disponibilité des ressources et ne résulte pas du suivi d'un plan particulier.

Dans une période où, au plan international, l'accent est plus particulièrement mis sur l'encouragement à la résilience dans les États fragiles, une stratégie-cadre enracinée dans les domaines de compétence de l'OIT constitue une alternative indispensable à l'approche actuelle. Le Protocole d'accord entre l'OIT et le groupe d'États fragiles g7+ équivaut à un engagement politique à approfondir le soutien à ces États Membres. En outre, le mandat qu'a l'OIT de travailler pour la justice sociale constitue une approche transversale unique de travail avec les cadres internationaux émergents d'engagement envers les États fragiles, tels que le New Deal et ses Objectifs de paix et de sécurité (PSG).

Objectif et portée du présent rapport

Le présent rapport est une contribution à l'élaboration d'une stratégie-cadre pour un engagement efficace de l'OIT dans les situations fragiles de la région africaine. Depuis une perspective de théorie du changement, nous définissons l'"engagement efficace" comme un engagement suffisamment profond pour générer un impact positif significatif et observable sur les aspects de la fragilité en rapport avec les domaines d'intervention de l'OIT. Le rapport explore certains objectifs particuliers que l'OIT pourrait chercher à atteindre dans les situations fragiles, et propose une approche sur la manière d'y parvenir. La stratégie-cadre proposée tend à rehausser la pertinence de la contribution et de l'engagement de l'OIT

dans les situations fragiles en se concentrant sur les domaines dans lesquels l'Organisation dispose d'un avantage comparatif manifeste.

La stratégie se focalisera dans l'immédiat sur les pays du g7+ en Afrique, principalement parce que les pays de ce groupe s'identifient eux-mêmes comme "fragiles", et qu'il s'agit du groupe avec lequel l'OIT a un engagement explicite. Alors que les membres du groupe ont plusieurs caractéristiques communes, le g7+ reconnaît qu'ils sont positionnés en différents points du large spectre de la fragilité. En outre, plusieurs pays africains qui ne sont pas membres du g7+ partagent aussi quelques-unes des caractéristiques clefs de la fragilité¹⁰. Enfin, ainsi qu'on le comprend largement maintenant, des pays qui sont essentiellement stables et en croissance peuvent présenter des zones de fragilités. L'approche stratégique proposée ici devrait être applicable également dans ces contextes.

Il faut également garder à l'esprit que, puisque l'environnement des États fragiles est en perpétuel mouvement, une stratégie d'engagement en de telles circonstances ne doit jamais s'immobiliser. Puisque les conditions changent, la stratégie doit en faire autant. Une stratégie d'engagement de l'OIT dans les États fragiles doit autant se soucier de son adaptabilité à des circonstances mouvantes qu'elle l'est de la durabilité en ses points d'entrée.

Le rapport devrait façonner la stratégie, les politiques et les programmes de l'OIT pour la région africaine en 2016-2017 et au-delà. L'on s'attend à ce qu'il contribue aussi à la connaissance par l'identification et l'analyse des bonnes pratiques qui pourraient être adaptées et appliquées à d'autres pays et d'autres contextes.

Approche et méthodologie

Le rapport s'appuie sur des données et des informations en provenance de sources multiples, notamment: études documentaires et analyses de documents, entretiens des

¹⁰ Dans son document sur le spectre de la fragilité, le g7+ identifie cinq phases de fragilité (crise, reconstruction et réforme, transition, transformation, résilience) et encourage les pays à prendre largement conscience qu'ils sont positionnés à l'intérieur de ce spectre. Voir: g7+ (2013). *The fragility Spectrum. Note on the G7+ fragility Spectrum*

⁶ Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, et Togo.

⁷ Nations Unies 2015. *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 – Texte finalisé pour adoption* (1er août). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁸ Trois autres ODD au moins touchent au mandat de l'OIT: l'Objectif 1 (qui intègre les socles de protection sociale), l'Objectif 10 (inégalités) et l'Objectif 16 (sociétés pacifiques).

⁹ Union africaine 2015. *Déclaration sur l'emploi, l'éradication de la pauvreté et le développement inclusif en Afrique - Doc. Assembly/AU/20(XXIV)* http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20546%20-%20568%20%28XXIV%29%20_F.pdf

responsables au siège de l'OIT, au Bureau régional, dans un certain nombre de bureaux de pays, et consultations avec des parties prenantes. À la suite de consultations en ligne et sur Skype avec des membres du personnel du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique aux fins de parfaitement préciser la compréhension des travaux et clarifier encore le mandat, une série d'entretiens ont été menés auprès d'un certain nombre de membres du personnel dans les unités du Siège et dans les bureaux de pays. Nous avons réalisé des entretiens par Skype et des consultations en ligne avec des membres du personnel de l'OIT à Dakar, qui couvre les pays du Sahel. Nous avons aussi réalisé des entretiens sur Skype et des consultation en ligne auprès du siège de l'OIT (y compris le Groupe États fragiles et réponse aux catastrophes/ Développement et investissement (FSDR)/DEVINVEST), Simon Frazer University (SFU), Département des partenariats et de la coopération pour le développement (PARDEV), Principes et droits fondamentaux au travail (FPRW), et auprès de chercheurs du Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix (CCDP) du Graduate institute (qui travaille avec l'OIT et effectue des enquêtes sur l'emploi et le travail décent)¹¹. Nous avons entrepris des missions auprès du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique (ROAF) à Addis-Abeba, en République démocratique du Congo et au Kenya (pour le programme Somalie).

Un examen rapide de la littérature sur les difficultés touchant à l'emploi et aux moyens de subsistance dans les États fragiles a été entrepris, en s'appuyant tant sur la littérature universitaire que sur des documents clefs provenant d'institutions financières et d'agences multilatérales ou bilatérales de développement. La documentation se rapportant à l'engagement de l'OIT dans les situations fragiles a été analysée en se penchant tout particulièrement sur le travail dans la région africaine. Les documents examinés étaient, entre autres, des programmes de pays pour le travail décent dans les pays en situation de fragilité, ainsi qu'une sélection d'études de projets et d'évaluations internes ou indépendantes de projets mis en œuvre dans des États fragiles

¹¹ La liste complète des personnes consultées figure à l'Annexe 2.

d'Afrique au cours des 10 dernières années. Les politiques et des documents techniques de l'OIT ont aussi été examinés.

Structure du rapport

Le reste du rapport est structuré comme suit. La deuxième partie se penche sur l'engagement actuel de l'OIT dans les situations fragiles en Afrique. Elle met en relief les caractéristiques essentielles des pays du g7+ dans la région africaine, examine la teneur de l'engagement de l'OIT dans les États fragiles d'Afrique et souligne quelques enseignements tirés de l'expérience. La troisième partie présente les résultats d'une estimation rapide des forces et faiblesses de l'OIT ainsi que des opportunités et des menaces (SWOT) qui la concernent dans les pays fragiles d'Afrique. L'analyse détermine les facteurs internes et externes conduisant, ou mettant obstacle, à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation. La quatrième partie propose un cadre stratégique d'engagement de l'OIT dans les États fragiles, englobant des considérations sur la philosophie, les principes d'engagement, les priorités et les champs d'intérêt. La cinquième partie discute de la façon de mettre en œuvre la stratégie. Elle examine les points nécessitant d'être abordés pour assurer une bonne mise en œuvre, y compris ceux touchant aux équipes dirigeantes, à l'appropriation et au partenariat, et envisage les risques éventuels et les mesures d'atténuation appropriées. La sixième partie apporte quelques observations en marge des conclusions.

2

Engagement de l'OIT dans les États fragiles D'AFRIQUE¹²

Cette partie du rapport se penche d'abord sur les caractéristiques essentielles des pays du g7+ dans la région africaine, vues comme représentatives des pays en situation de fragilité. Puis elle examine la teneur de l'engagement de l'OIT dans ces États et souligne quelques enseignements tirés de l'expérience.

Les États fragiles ont en commun plusieurs caractéristiques, comme une pauvreté généralisée, une gouvernance faible ou dysfonctionnelle, l'insécurité et l'absence d'opportunités en matière de production.

¹² Alors que nous nous intéressons ici aux États dans des situations fragiles, il vaut la peine de noter qu'une grande partie du travail de l'OIT dans les situations non fragiles (par exemple sur les migrations) contribue à empêcher un éventuel glissement dans la fragilité.

La fragilité en Afrique

Les États fragiles ont en commun plusieurs caractéristiques, comme une pauvreté généralisée, une gouvernance faible ou dysfonctionnelle, l'insécurité et l'absence d'opportunités en matière de production. Ils diffèrent entre eux, cependant, par des aspects importants. Distinguer les spécificités de chacun est donc essentiel pour concevoir les stratégies qui leur sont destinées. Le g7+ suggère, par exemple, que les pays en situation de fragilité puissent être classés en cinq différents stades de progrès, selon ce que sont les différents facteurs de fragilité dans chacun d'eux. Il distingue cinq stades de fragilité, à savoir:

- Crise – Période d'instabilité aiguë dans un pays, avec des niveaux croissants de conflits violents, un potentiel de chute dans un conflit violent plus généralisé, ou une période consécutive à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.
- Reconstruction et réforme – Les efforts renouvelés pour renouer un dialogue politique en vue de résoudre les divergences politiques sont visibles. Cependant, les pouvoirs sont souvent inégalement partagés entre les groupes. On perçoit certains progrès dans les processus de désarmement, mais les questions de sécurité restent un obstacle à la stabilité du pays, avec une forte prolifération des armes légères.
- Transition – Des accords sont signés et la situation est globalement stable. Un espace de dialogue formel entre les parties s'est instauré, ce qui conduit à la création d'institutions destinées à soutenir le processus de dialogue, y compris l'existence d'institutions électorales.
- Transformation – Des processus politiques crédibles, non violents et démocratiques sont en place, la société civile joue un rôle de plus en plus actif dans les débats politiques et sociétaux, et les principes de bonne gouvernance sont de mieux en mieux acceptés.
- Résilience – La capacité de la société à

faire face à ses problèmes et à absorber les chocs sans retomber dans la crise a été largement institutionnalisée dans ses coutumes sociales, ses pratiques culturelles, son contrat social et les institutions officielles de l'État.

L'impérieuse nécessité de comprendre les contextes propres à chaque pays est explicitement formulée aussi dans les principes d'engagements du Comité d'aide au développement de l'OCDE:

"Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existant en matière de capacité, de volonté politique et de légitimité, et des différences entre: i) les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; ii) la détérioration des conditions générales de gouvernance; iii) l'amélioration progressive des conditions et; iv) les situations d'impasse ou de crise prolongée"¹³.

Le Tableau 2.1 présente un certain nombre d'indicateurs pour les pays du g7+ en Afrique. Sur le plan économique, la Banque mondiale classe tous les pays dans la catégorie "faible revenu" (revenu par habitant ≤ 1045 USD), excepté Sao Tomé-et-Principe et la Côte d'Ivoire qui sont classés "revenu intermédiaire inférieur". De fait, ces deux pays exceptés, ils sont tous également des "pays les moins avancés" selon la définition des Nations Unies. La taille des économies varie considérablement, d'un PIB de 300 millions USD à Sao Tomé-et-Principe à 33 milliards USD en RDC. Dans l'ensemble toutefois, excepté pour la RDC et la Côte d'Ivoire, il s'agit de "petites" économies, même à l'échelle africaine. Dix d'entre elles ont un PIB de 4 milliards USD ou moins. Les taux de croissance ont été pour l'essentiel respectables, sauf pour la RCA qui affiche une croissance négative sur les cinq dernières années. Le Liberia et le Soudan du Sud ont des taux de croissance à deux chiffres, et tous les autres pays ont des taux de croissance allant de 2 à 7 %.

¹³ Organisation de coopération et de développement économiques, Comité d'aide au développement (CAD/OCDE) 2007. *Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*. OCDE, Paris. <http://www.u4.no/conseils-de-lecture/principes-pour-l-engagement-international-dans-les-etats-fragiles-et-les-situations-precaires/>

Sur le plan du développement humain, tous les pays, excepté Sao Tomé-et-Principe, appartiennent au groupe du développement humain faible. De fait, tous les autres sauf le Togo prennent place dans le dernier décile des IDH. Les classements des pays en fonction des indicateurs *Doing Business* et CPIA¹⁴ de la Banque mondiale et de l'Indice de fragilité et de risque¹⁵ du Fonds pour la paix, jettent quelque lumière sur certains aspects de la

¹⁴ La CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales) décrit les progrès que font les pays de l'Association internationale de développement (IDA) en matière de renforcement de la qualité des politiques, et les institutions qui sous-tendent le développement. Les notes sont basées sur une évaluation qualitative de la politique des pays et de leurs cadres institutionnels dans quatre domaines: gestion économique, politiques structurelles, inclusion sociale et équité, gestion et institutions du secteur public. Les notes vont de 1 à 6 pour la plus élevée, et servent à déterminer l'allocation de ressources de l'IDA aux pays les plus pauvres.

¹⁵ L'indice des États fragiles, basé sur douze indicateurs sociaux, économiques et politiques fondamentaux, cherche à évaluer les niveaux de stabilité des pays et les pressions auxquelles ils doivent faire face dans des domaines comme les inégalités du développement économique, la légitimité de l'État, les mécontentements de certains groupes, et les droits de l'homme.

gouvernance et des institutions de ces pays. La plupart ont réalisé d'importants progrès ces quelques dernières années en créant des environnements économiques propices. Toutefois, il leur reste d'importants défis à relever. Semblablement, en ce qui concerne la note CPIA, seulement trois pays (Burundi, Côte d'Ivoire et Sierra Leone) sont classés juste au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Par rapport aux années antérieures cependant, des progrès observables ont été réalisés par la plupart d'entre eux. S'agissant de la fragilité et des risques, le Soudan du Sud, la Somalie et la RCA occupent, sans surprise, les trois pires positions du monde. De fait, six des États fragiles considérés ici se classent parmi les dix États les plus "fragiles" du monde et quatre autres encore figurent dans le décile suivant. Ces 14 pays du g7+ sont marqués par un passé d'instabilité politique et sont toujours en transition, à des degrés divers – depuis une instabilité relativement douce en Guinée et Sao Tomé-et-Principe jusqu'à la guerre civile ouverte au Soudan du Sud et en RCA.

Évolution de l'approche de

Tableau 2.1: Quelques indicateurs sur les États fragiles (2013, sauf indication contraire)

Country	PIB (milliards USD)	Taux de croissance du PIB (2009-2013)	Population (millions)	RNB par habitant USD	Taux de pauvreté (% de la population)	Classement IDH x/187	Classement "Doing Business" x/189 (2015)	CPIA	Classement fragilité et risques x/178 (2015)
Burundi	2.7	4.1	10.2	260	66.9 (2006)	180	152	3.2	18
CAR	1.5	-5.6	4.6	320	62.0 (2008)	185	187	2.5	3
Chad	13.5	6.1	12.8	1,030	46.7 (2011)	184	185	2.6	6
Comoros	0.6	2.8	0.7	840	44.8 (2004)	n.a.	159	2.8	59
Cote d'Ivoire	31.1	3.8	20.3	1,450	42.7 (2008)	171	147	3.2	15
DRC	32.7	7.3	67.5	430	63.6 (2012)	186	184	2.9	5
Guinée-Bissau	0.96	2.9	1.7	590	69.3 (2010)	177	179	2.5	17
Guinea	6.1	3.2	11.7	460	55.2 (2012)	179	169	3.0	10
Liberia	1.95	10.3	4.3	410	63.8 (2007)	175	174	3.1	21
São Tomé & Príncipe	0.3	4.4	0.2	1470	43.5	142	153	3.1	93
Sierra Leone	4.1	5.5	6.1	660	52.9 (2011)	183	140	3.3	31
Somalia	0.92	n.a.	10.5	150 (1990)	73 (2010)	165 (2010)	n.a.	n.a.	2
S. Sudan	11.8	13.1*	11.3	950	50.6 (2009)	n.a.	186	2.1	1
Togo	4.3	5.1	6.8	530	58.7 (2011)	166	149	3.0	47

Notes: * 2012-2013

Sources: Banque mondiale, indicateurs de la Banque mondiale, 2015. <http://data.worldbank.org/products/wdi>

Banque mondiale. Doing Business 2015. <http://www.doingbusiness.org/-/media/GIAWB/>

Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf

Banque mondiale 2014. CPIA Africa: Assessing Africa's Policies and Institutions (includes Djibouti and Yemen). Washington, DC: Groupe Banque mondiale. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2014/06/25/000456286_20140625142425/Rendered/PDF/889910WPoREPLAooBox385241BooPUBLIco.pdf

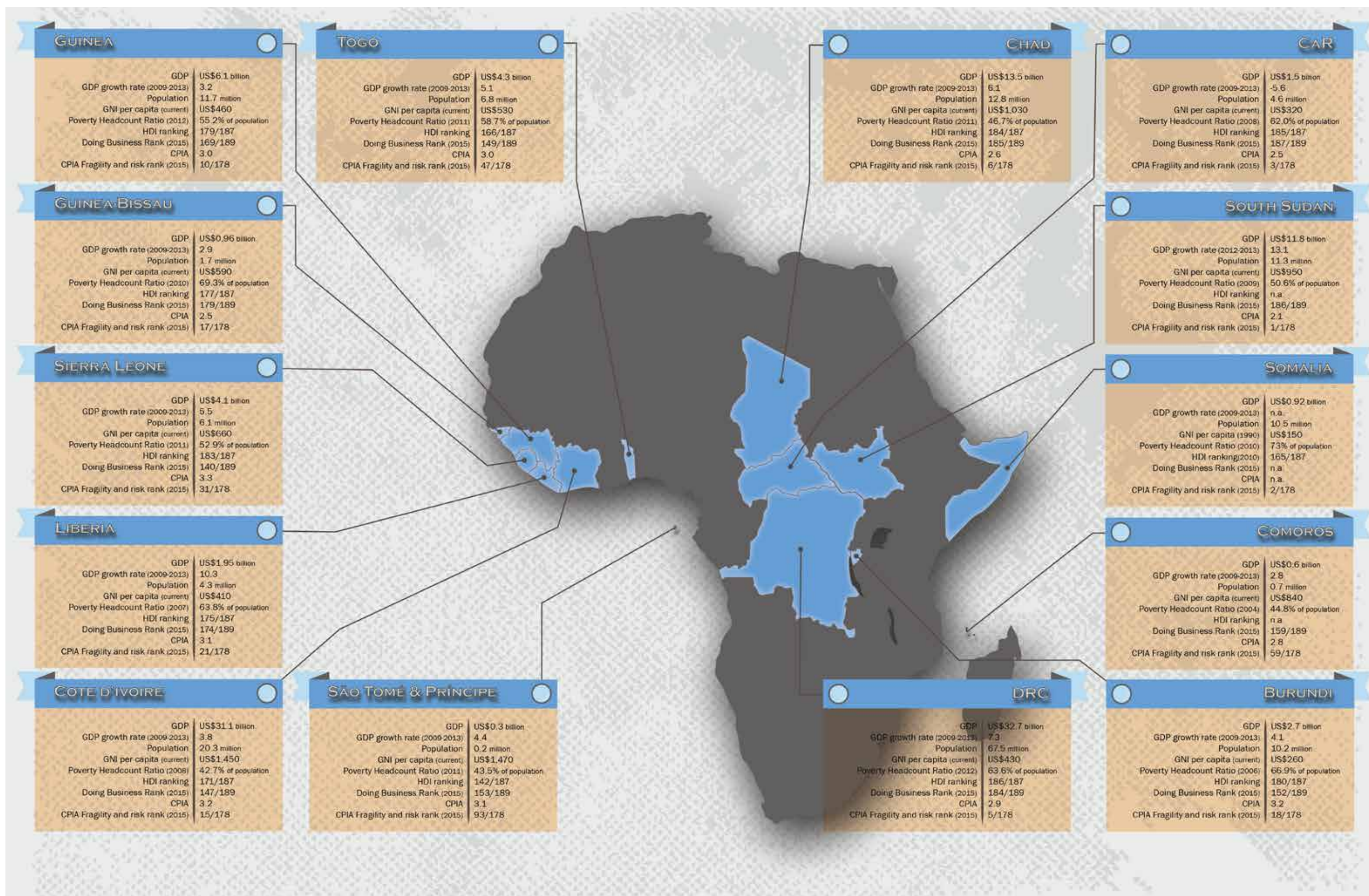
PNUD Somalie. The Somalia Human Development Report 2012. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/242/somalia_report_2012.pdf

PNUD 2014. Rapport sur le développement humain 2014. Voir Tableau 1, p. 180. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-fr.pdf> (link to French table)

Fonds pour la paix. 2015. Fragile States Index 2015. <http://library.fundforpaix.org/>

library/fragilestatesindex-2015.pdf

Figure 1: Fragile States in Africa (Sources: same as table 2.1)



*Dans les États fragiles
comme dans ceux qui ne le
sont pas, le travail de l'OIT
couvre tous les domaines
de l'agenda stratégique de
l'Organisation, à savoir,
Promotion des droits au
travail, Création d'emploi,
Protection sociale*

L'OIT

Depuis ses débuts, à la suite de la première Guerre mondiale, l'OIT s'est tenue à l'avant-garde de la promotion de l'emploi dans les situations d'après-conflits. Le préambule de la Constitution de l'OIT s'ouvre sur ces mots: "Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale". Sa Recommandation (n° 71) sur l'emploi (Transition de la guerre à la paix), de 1944, proposait une approche audacieuse de la promotion de la paix et de la justice sociale passant par le relèvement et la reconstruction sur la base de l'emploi. Au cours des années 1990, l'Organisation était un praticien de premier plan de l'approche par le développement économique local (DEL)¹⁶. L'approche DEL combine différents outils de l'OIT tels que la promotion de l'entreprise et du financement social pour stimuler le relèvement économique dans les situations d'après-crise. Les premiers pas auront été, par exemples, la participation de l'OIT au Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés en Amérique centrale (PRODERE) (1989-96), le projet de l'Association des agences cambodgiennes pour le développement de l'économie locale (projet ACLEDA au Cambodge (1992-95), ainsi que les programmes DEL à la suite du conflit des Balkans. En Afrique, cette approche a été mise en œuvre en Angola et au Mozambique, entre autres.

Plus récemment, l'OIT a exercé un rôle de premier plan plus important encore en formulant la Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit. En 2006, le Comité des politiques du Secrétaire général des Nations Unies a demandé au PNUD et à l'OIT de diriger conjointement un travail interinstitutionnel en vue de l'élaboration d'une Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit, et une Note de conseils pratiques

¹⁶ Pour une analyse du DEL, voir: Alfredo Lazarte-Hoyle, 2003. *Relèvement économique local en situation post-conflit*. In: Date-Bah, Eugenia (ed.) 2003. *Jobs after war*. Genève, OIT p. 183-220.

la complétant. Le Secrétaire général a validé la Politique en mai 2008 et le GNUD a approuvé la Note en novembre 2009. Après deux années de recherches, d'analyses et de larges consultations interinstitutionnelles une politique a émergé pour guider le travail des institutions des Nations Unies à la suite des conflits¹⁷.

Cette politique propose, en trois volets, des politiques et programmes de promotion de l'emploi qui se renforcent mutuellement. Le premier volet tend à renforcer la sécurité, stabiliser la création de revenus et apporter des emplois en situation d'urgence. Ce point a été considéré comme essentiel pour consolider la paix et établir les fondements de la reprise du développement de base. Le deuxième volet est axé sur la collectivité. Il envisage de soutenir des activités créatrices de revenus, le développement du secteur privé et le microfinancement des communautés en vue de relancer la demande en main-d'œuvre locale et de stimuler le relèvement économique local. Le troisième volet recherche la création d'emplois à long terme et la stimulation de possibilités de travail décent. Ce volet est d'une importance toute particulière pour la stratégie considérée car il a été explicitement formulé dans le contexte de l'approche pour un travail décent:

"Ce volet comprend le soutien des initiatives, le renforcement des capacités institutionnelles au niveau national et la création d'un dialogue social afin de s'entendre sur la définition des 'règles du jeu'. Ces activités devraient aussi démarrer immédiatement après la crise, mais s'intensifier à mesure que la stabilité et le relèvement progressent. L'objectif est de promouvoir un développement durable à long terme qui soutient 'l'emploi productif et le travail décent', et qui respecte les droits humains fondamentaux, encourage l'équité entre les sexes et porte attention

¹⁷ Nations Unies 2009. *Politique des Nations Unies pour la création d'emplois et de revenus, et la réintégration après un conflit*. Document de travail du Conseil d'administration, 26 octobre 2009: GB.306/TC/5, Genève. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_116199.pdf

L’OIT a aussi travaillé sur les questions d’emploi et de moyens de subsistance dans les situations de relèvement après des catastrophes. Elle est un membre actif du sous-groupe de travail du Comité permanent interorganisations (IASC) sur la préparation aux catastrophes et les procédures d’appel consolidées pour les urgences humanitaires. Elle est aussi membre du Groupe de travail Relèvement précoce de l’IASC et a parfois occupé des positions de co-dirigeant au niveau national dans des situations d’après-catastrophe.

Travail actuel de l’OIT dans les États fragiles

Dans les États fragiles comme dans ceux qui ne le sont pas, le travail de l’OIT couvre tous les domaines de l’agenda stratégique de l’Organisation, à savoir:

- Promotion des droits au travail: en élaborant et en cherchant à promouvoir des normes internationales du travail

18 GB.306/TC/5: p. 25-26

Tableau 2.2: Coopération technique extrabudgétaire (CTXB) dans les États fragiles d’Afrique 2012-2014 (en milliers de dollars E.U.)*

Country	2012		2013		2014	
	\$	%	\$	%	\$	%
Burundi	39		578		473	
Central African Republic	21		88		24	
Chad			17			
Comoros	209		79		362	
Cote d’Ivoire			61		381	
DRC	2,124		2,062		2,079	
Guinea						
Guinea Bissau						
Liberia	3,317		1,238		877	
Sierra Leone	2,149		561		125	
Sao Tome & Principe						
Somalia	6,315		5,751		8,193	
South Sudan	295		569		208	
Togo	976		388		172	
Total Fragile States	15,445		11,392		12,894	
Total Africa	83,139		77,703		78,374	
Fragile States as % of Africa		18.6		14.7		16.5
Africa as % of total XBTC		28.6		27.6		28.3

* N’inclut pas les attributions au titre de la “Région africaine”
Source: ILO 2015. ILO Extra-Budgetary Technical Cooperation Annual Report 2014, Expenditure and Delivery. Partnerships and Field Support (PARDEV) April.

visant à garantir que la croissance et le développement économiques vont de pair avec la création d’emplois décents. Dans les États fragiles cela implique de s’attacher aux principes et droits fondamentaux au travail.

- Création d’emploi: en promouvant des environnements économiques générateurs d’une croissance riche en emplois et ouverte à tous, l’esprit d’entreprise, le développement des compétences, pour accroître l’employabilité des travailleurs et la compétitivité des entreprises, ainsi que des moyens de subsistance durables.
- Protection sociale: en étendant la couverture et l’efficacité des régimes de sécurité sociale, en promouvant la protection des travailleurs et les conditions de travail décentes, (notamment les salaires, les horaires de travail, la sécurité et la santé au travail), et en protégeant les groupes vulnérables (que sont les travailleurs migrants, les travailleurs de l’économie informelle et les

Table 2.3: XBTC expenditure in fragile states by strategic objective, 2013–14 (%)

Strategic Objective	2013	2014	Average
Employment	45.9	47.7	46.8
Social Dialogue	11.7	14.1	12.9
Standards & Rights at work	28.2	22.9	25.6
Social Protection	10.5	11.3	10.9
Other	2.8	3.2	3.0
Total	100.0	100.0	

- travailleurs vivant avec le VIH/Sida).
- Promotion du dialogue social et du tripartisme: en encourageant le dialogue social dans la conception et la mise en œuvre des politiques nationales, et en soutenant les gouvernements, les organisations d’employeurs et de travailleurs pour nourrir des relations de travail saines et une meilleure administration du travail.

L’OIT a décuplé ses mises en œuvre de projets dans les États fragiles ces dix dernières années.¹⁹ Au cours des trois ans écoulés, le total des sommes allouées aux États fragiles d’Afrique atteint presque 40 millions de dollars. Le Tableau 2.2 indique les attributions à ces pays de 2012 à 2014, à hauteur de 15, 11 et 13 millions USD respectivement. Près de 90 % de ces totaux alloués aux États fragiles sont allés à quatre pays: la Somalie (20 millions USD), la RDC (6 millions USD), le Liberia (5 millions USD) et le Sierra Leone (3 millions USD). La classification de ces budgets par objectifs stratégiques de l’Organisation, fait apparaître que la plus importante dépense a porté sur l’emploi (47%), suivie par le dialogue social (13%), (Tableau 2.3). Sans surprise, les combattants démobilisés et les enfants soldats ont fait l’objet d’une attention spéciale.

Un examen plus minutieux des programmes de l’OIT en République démocratique du Congo et en Somalie montre comment l’OIT s’est engagée dans les États fragiles d’Afrique. Ces deux pays, que le consultant a visités pour

19 La coopération technique de l’OIT dans les États fragiles, 2014. GB.320/POL/9. http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB320/pol/WCMS_236064/lang-fr/index.htm

le présent rapport, représentent peut-être les cas les plus complexes de fragilité en Afrique. Ils ont aussi bénéficié des plus importants programmes de l’OIT parmi les États fragiles d’Afrique au cours des dix dernières années.

La République démocratique du Congo (RDC)

La République démocratique du Congo (RDC) traverse une période de conflits depuis le début des années 1990. Depuis 2001, consécutivement aux accords de Lusaka, le pays a retrouvé un calme relatif, excepté en ce

Box 2.1 UN Definitions of DDR stages

Disarmament is the collection, documentation, control and disposal of small arms, ammunition, explosives and light and heavy weapons from combatants and often from the civilian population.

Demobilization is the formal and controlled discharge of active combatants from armed forces and groups, including a phase of “reinsertion” which provides short-term assistance to ex-combatants.

Reintegration is the process by which ex-combatants acquire civilian status and gain sustainable employment and income. It is a political, social and economic process with an open time-frame, primarily taking place in communities at the local level.

Source: United Nations 2006. Disarmament, Demobilization and Reintegration; <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>

qui concerne la guerre de faible intensité mais continue qui sévit dans les provinces de l’est. Bien que les résultats des plus récentes élections présidentielles et parlementaires (2011) soient contestés, le pays a réussi à maintenir une situation politique relativement stable et le processus de relèvement d’après-conflit se poursuit. Toutefois, la RDC demeure fragile et une assistance internationale est

encore essentielle. Ainsi que le montre le Tableau 2.1, la RDC a eu un taux de croissance économique impressionnant ces cinq dernières années, dépassant 7 %. Mais elle affiche encore un taux de pauvreté de 63 % et son Indice de développement humain la classe à l'avant-dernier rang. Le HCR estime que la situation de 3,9 millions de personnes était inquiétante en janvier 2015, sur lesquelles 2,7 millions étaient des Congolais déplacés à l'intérieur du pays. De plus 430 000 ressortissants de la RDC vivent dans des camps de réfugiés à l'extérieur du pays ²⁰.

L'OIT épaula le relèvement d'après-conflit en RDC depuis 15 ans, principalement par le biais de projets financés par divers partenaires. Ainsi que le montre le Tableau 2.4, l'OIT a entrepris une dizaine de projets en RDC pour un budget total d'environ 16 millions USD. Ces projets comportaient la réintégration socio-économique des combattants démobilisés et une attention toute particulière a été portée aux enfants touchés par le conflit armé. Ils ont aussi favorisé les micro- et petites entreprises, l'employabilité par la formation professionnelle, les travaux de reconstruction à forte intensité de main-d'œuvre et le développement des coopératives. Les coopératives, en particulier,

²⁰ 2015 UNHCR country operations profile - Democratic Republic of the Congo. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e45c366&submit=GO>

Tableau 2.4: Programmes de l'OIT en RDC, 2000-2015 [10 projets]

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Cote du projet	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
17 juin 00	31 mars 06	Don du Fonds post-conflit pour préparer un projet de démobilisation et de réintégration (ZAI/00/M01/IBR)	DRC/00/01/IBR	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	BANQUE	WB/COG/METP-CUHRF**Banque mondiale, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Congo	1,420,562	16,140,616
12 fév. 07	30 sept. 09	Améliorer la gouvernance dans les mines du Katanga par la promotion du travail décent	DRC/05/01/BEL	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	BELGIQUE	BEL/SPF/MCD**-Belgique, Service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères	954,436	

sont vues comme un véhicule majeur non seulement pour l'améliorer l'emploi et les possibilités de dégager des moyens de subsistance, mais aussi pour reconstruire la cohésion sociale et améliorer la collaboration au sein des communautés. Parmi les autres activités entreprises par l'OIT, il faut citer des formations courtes à la gestion des affaires, l'octroi de subventions financières, la facilitation de l'accès au microfinancement et aux régimes d'assurance santé. Le dialogue social et la prévention/atténuation du VIH/Sida dans le monde du travail sont aussi des axes importants. Mais le domaine de travail de loin le plus important, qui représente environ 60 % du budget total, est celui de la réintégration (la troisième et la plus difficile des étapes, après le désarmement et la démobilisation). Si l'on considère que la réintégration est principalement une question d'emploi et de moyens de subsistance (voir Encadré 2.1), l'on peut dire que la promotion de l'emploi représente près de 90 % du portefeuille de l'OIT en RDC ²¹.

²¹ L'on ne peut en déduire à partir que l'OIT aurait, par conséquent, développé la capacité de s'engager profondément au niveau structurel, à grande échelle ou en ce qui concerne la progression de son travail normatif. Cela souligne la question plus profonde de la réconciliation des préoccupations stratégiques de l'OIT avec l'approche à court terme (souvent année après année) des donateurs potentiels

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Cote du projet	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
1er juil. 06	31 mars 10	Projet d'appui à la réinsertion économique durable des démobilisés (ARED)	DRC/06/01/DRC	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	DIRECT TRUST FUND (Fonds d'affectation directe)	DTF/DRC/CONADER** Gouvernement de la République démocratique du Congo, Commission nationale de démobilisation et réinsertion	2,481,061	3,795,411
15 mai 09	30 sept. 12	Projet d'appui à la réinsertion économique durable des démobilisés en République démocratique du Congo	DRC/09/01/DRC	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	DIRECT TRUST FUND (Fonds d'affectation directe)	DTF/DRC/CONADER** Gouvernement de la République démocratique du Congo, Commission nationale de démobilisation et réinsertion	3,795,411	
6 avr. 09	31 déc. 12	Programme conjoint Transporter l'espoir: Formation des dirigeants du syndicat du secteur des transports routiers	DRC/09/01/WFP	Résultat 08 - VIH/Sida: Le monde du travail répond efficacement à l'épidémie de VIH/Sida	WFP	WFP/GE** Programme alimentaire mondial, Genève	273,522	2,187,817
1er janv. 11	30 sept. 12	Appui à la réinsertion économique durable des démobilisés en RDC - Phase 2011-2014	DRC/11/01/DRC	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	DIRECT TRUST FUND (Fonds d'affectation directe)	DTF/DRC/CONADER** Gouvernement de la République démocratique du Congo, Commission nationale de démobilisation et réinsertion	2,187,817	
19 avr. 12	18 avr. 15	Programme d'activités pour l'emploi des jeunes dans la province du Katanga (PAEJK)	DRC/11/02/BEL	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	BELGIQUE	BEL/SPF/MCD**-Belgique, Service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères	3,386,319	261,065
1er juil. 12	30 nov. 13	Réintégration économique d'enfants sortis des forces armées et des groupes armés et autres enfants vulnérables en RDC	DRC/12/01/CEF	Résultat 16 - Travail des enfants: Le travail des enfants est éliminé, la priorité étant donnée aux pires formes	UNICEF	UNICEF/CEF** Fonds des Nations Unies pour l'enfance	261,065	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Cote du projet	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
19 avr. 12	18 avr. 15	Programme d'activités pour l'emploi des jeunes dans la province du Katanga (Kinshasa)	DRC/12/50/BEL	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	BELGIQUE	BEL/SPF/MCD**Belgique, Service public fédéral des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères	1,094,202	
22 oct. 07	31 déc. 08	Programme d'appui à l'emploi des jeunes	DRC/56/280/11	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	UNDP/UND**Programme des Nations Unies pour le développement	286,221	

Source: ILO PARDEV

Somalie

Depuis la chute du gouvernement de Siad Barre en 1991, la République fédérale de Somalie traverse des cycles de conflits qui ont fragmenté le pays et engendré une vulnérabilité généralisée. Ainsi que le montre le Tableau 2.1, la Somalie a le plus faible RNB par habitant parmi les États fragiles, un taux de pauvreté de 73 %, et son Indice de développement humain figure parmi les plus bas. En janvier 2015, le HCR estimait à plus d'un million le nombre des personnes en situation préoccupante la plupart Somaliens, déplacées à l'intérieur du pays²². On compte aussi 500 000 ressortissants somaliens dans des camps de réfugiés implantés au Kenya, pays voisin.

Après la transition vers un Gouvernement pleinement fédéral à Mogadiscio en 2012, une conférence intitulée "Nouvelle donne pour la Somalie" qui s'est tenue à Bruxelles en septembre 2013, a marqué un renouveau de l'engagement international pour soutenir le relèvement de la Somalie²³. Le nouveau gouvernement a également adopté le Pacte somalien, qui a fixé des priorités critiques pour la stabilité et un développement économique durable du pays. Ce Pacte établit un cadre pour les relations futures entre la Somalie et la communauté internationale.

22 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e483ad6&submit=GO>
23 <http://www.somalia-newdeal-conference.eu/about>

Le Tableau 2.5 montre que l'OIT a entrepris quelque 33 projets en Somalie entre 2001 et 2014 pour un budget total dépassant 34 millions USD. Ces projets se sont principalement concentrés sur la promotion de l'emploi par divers moyens comme le développement d'infrastructures à forte intensité de main d'œuvre, des opérations argent contre travail au niveau des communautés, et la promotion de l'entreprise. Les programmes ont aussi favorisé l'employabilité au travers de la formation professionnelle, et certains se sont attachés à la prévention du recrutement des enfants et à l'intégration d'enfants liés aux groupes armés. L'encadré 2.2 offre un aperçu précis du portefeuille de programmes actuel de l'OIT (au mois de juin 2015). Le plus important projet actuel de l'OIT réside dans le programme conjoint des Nations Unies sur la gouvernance locale et la prestation des services. L'OIT, le Fonds d'équipement des Nations unies (UNCD), le PNUD, ONU-Habitat et l'UNICEF travaillent ensemble à ce projet, qui en est à sa deuxième phase de cinq ans (2013–2017). L'OIT met en œuvre deux composantes: d'une part elle promeut des approches de la planification de l'investissement public et de la gestion des dépenses publiques à forte intensité de main d'œuvre et basées sur les ressources locales; d'autre part elle soutient les pouvoirs publics locaux pour qu'ils créent des environnements favorables au développement économique local en facilitant l'engagement du secteur privé et de la société civile dans la planification stratégique et les interventions sous forme

de projets. Le projet est financé par le fonds d'affectation multipartenarial, et le Budget OIT pour 2015 est de 5,9 millions USD.

L'OIT travaille aussi actuellement sur deux initiatives relatives à l'emploi des jeunes. La première est le Programme conjoint du Gouvernement fédéral de Somalie et des Nations Unies sur l'emploi des jeunes. Ce programme vise à élargir les possibilités d'emploi pour les jeunes hommes et femmes en Somalie. Dans le droit fil du Plan de relèvement économique pour la Somalie, qui vise à offrir aux jeunes des possibilités d'emploi afin qu'ils n'aillent pas rejoindre des milices, ce programme promeut la formation professionnelle, la formation à la gestion des entreprises et la création et la restauration d'infrastructure par des méthodes de travail à haute intensité de main-d'œuvre. Le projet prévoit des interventions spécifiques sur une période de 18 mois pour commencer à créer des opportunités de travail décent pour les jeunes. Il est financé par un fonds d'affectation à donateurs multiples, et le budget de l'OIT est de 2,3 millions USD.

La seconde est le projet "Les jeunes, acteurs du changement" (Youth for Change), qui est la troisième phase du précédent projet

"Jeunesse en danger" (Youth at Risk). Il vise les jeunes qui participent ou risquent de participer à des activités criminelles et violentes. Ils sont sélectionnés pour s'impliquer dans des initiatives de réintégration économique qui offrent une formation aux compétences entrepreneuriales et des formations professionnelles destinées à améliorer leur employabilité. Des jeunes ont aussi été employés dans des activités rapidement génératrices de revenu, dans le cadre de projets à forte intensité de main-d'œuvre. Ce projet est financé par le Japon à raison de 700,000 USD.

Le projet "Solutions durables pour les réfugiés somaliens de retour, par le rapatriement, l'assistance et la promotion de moyens de subsistance durables" est intéressant dans une perspective stratégique de développement. L'OIT appuie la réintégration économique des rapatriés par une approche basée sur les communautés et des moyens de subsistance diversifiés. Il est intéressant de mettre en avant la manière dont le travail de l'OIT sur le Programme de développement économique local et d'investissement dans les emplois à haute intensité de main-d'œuvre construit le fondement de ce programme de réinstallation.

Tableau 2.5: Programmes de l'OIT en Somalie 2001-2014 [33 projets]

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
1er nov. 01	31 déc. 07	Promotion du relèvement économique, de la création d'emplois et soutien à la décentralisation en Somalie	SOM/01/01/ITA	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	ITALIE	ITA/LAS**Italie, Ministère du travail et des affaires sociales	1,246,158	34,227,968
1e oc. 03	31 déc. 07	Promotion du relèvement économique, de la création d'emplois et soutien à la décentralisation en Somalie (2ème phase)	SOM/03/01/ITA	Accroître la capacité de l'État membre et des partenaires au développement à élaborer et appliquer les politiques et programmes sur l'emploi et l'investissement à forte intensité de main d'œuvre	ITALIE	ITA/MAE**Italie, Ministère des affaires étrangères	1,351,051	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
31 déc. 03	31 mars 06	Formation Secteur routier en Somalie du nord	SOM/03/03/DAN	Création d'emploi par des approches d'investissement dans les emplois à forte intensité de main-d'œuvre	DANEMARK	DNK/DANIDA**Danemark, Agence danoise de développement international	55,983	
1er mars 04	31 juil. 07	Appui à la sécurité alimentaire en Somalie par des opérations emploi contre argent sur la base des communautés	SOM/03/05/EEC	Sustainable enterprises generate productive jobs	COMMISSION EUROPÉENNE	EC/DCE/KEN**European Commission, Delegation in Kenya	824,332	
14 sept. 05	31-Jul-08	Public/private partnership for waste management entrepreneurship under the Somalia urban development programme	SOM/05/01/HAB	Outcome 19 - Mainstreaming Decent Work: Member States place an integrated approach to decent work at the heart of their economic and social policies, supported by key UN and other multilateral agencies	ONU Habitat	UNHABITAT/HAB**United Nations Human Settlements Programme	337,168	
1er déc. 05	31 mars 07	Programme d'infrastructure communautaire à forte intensité de main d'œuvre Somalie	SOM/05/02/EEC	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	COMMISSION EUROPÉENNE	CE/DCE/KEN**Délégation de la Commission européenne au Kenya	3,225,827	
1er déc. 05	31 août 08	Programme à forte intensité de main-d'œuvre en soutien à la paix, Mogadiscio, Somalie du sud et du centre	SOM/05/03/NOR	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	NORVÈGE	NOR/MFA**Norvège, Ministère royal des affaires étrangères	1,050,509	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
16 févr. 06	30 juin 09	Soutien au Programme emploi, entreprise et moyens de subsistance 2006-2008 pour la Somalie	SOM/05/04/DAN	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	DANEMARK	DNK/DANIDA** Danemark, Agence danoise de développement international	939,196	
1er mai 06	30 sept. 09	Programme emploi, entreprise et moyens de subsistance 2006-2008 pour la Somalie	SOM/06/01/UKM	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	ROYAUME-UNI	GBR/ Département du développement international (DFID, RU) **Royaume-Uni, Département du développement international	4,214,988	
1er janv. 08	31 juil. 08	Promotion de la paix par l'étude et le partage des connaissances en Somalie	SOM/07/01/NOR	Résultat 19 - Intégration du travail décent: Les États membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien d'institutions essentielles des Nations Unies et d'autres agences multilatérales	NORVÈGE	NOR/MFA** Norvège, Ministère royal des affaires étrangères	47,904	
1er juin08	30 sept. 10	L'emploi pour la paix: Promouvoir l'égalité des sexes	SOM/07/02/NOR	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	NORVÈGE	NOR/MFA** Norvège, Ministère royal des affaires étrangères	1,027,455	
1er janv. 08	30 avr. 10	Amélioration des conditions de vie des personnes déplacées à l'intérieur du pays/ rapatriées à Jowhar et Baidoa, Somalie	SOM/08/01/HAB	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	ONU-HABITAT	ONU-HABITAT/HAB** Programme des Nations Unies pour les établissements humains	875,817	
1er juil. 08	31 déc. 10	L'emploi pour la paix et le développement en Somalie du sud et du centre	SOM/08/02/USA	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	ÉTATS-UNIS D' AMÉRIQUE	USA/USAID** USA, Agence des États-Unis pour le développement international	1,838,833	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
10 nov. 08	31 déc. 09	Programme de soutien sur la gouvernance locale et les services décentralisés de prestation (phase de transition)	SOM/08/03/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	88,110	
20 avr. 09	31 déc. 12	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation des services	SOM/08/04/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	2,054,342	
1 oct. 09	31 déc. 12	Programme conjoint des Nations Unies pour la gouvernance locale et la prestation décentralisée des services	SOM/09/01/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	1,506,131	
15 oct. 09	30 juin 10	Créer des opportunités de travail productif et décent pour les jeunes non scolarisés	SOM/09/02/CEF	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	UNICEF	UNICEF/CEF** Fonds des Nations Unies pour l'enfance	624,656	
1er juil. 10	30 juin 12	Création d'emplois pour un relèvement rapide au centre-sud de la Somalie	SOM/10/01/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	318,360	
1er oct. 10	31 déc. 12	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation des services (contribution norvégienne)	SOM/10/02/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	357,153	
1er août 11	31 juil. 14	Amélioration des moyens de subsistance des foyers vulnérables dans les zones urbaines et périurbaines de Galkacyo	SOM/10/03/EEC	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	COMMISSION EUROPÉENNE	CE/DCE/KEN** Délégation de la Commission européenne au Kenya	2,698,068	
1er janv. 11	31 déc. 11	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation des services	SOM/10/04/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	498,990	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
18 mars 11	31 août 12	Programme pour l'emploi durable et le développement économique (SEED)	SOM/11/01/FAO	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	ONU/FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture -FAO	1,029,616	
15 mai 11	31 déc. 12	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation des services (contribution SIDA)	SOM/11/03/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	909,680	
1er mars 12	31 mai 12	VIH/Sida sur le lieu de travail	SOM/11/04/CEF	Résultat 08 - VIH/Sida: Le monde du travail répond efficacement à l'épidémie de VIH/Sida	UNICEF	UNICEF/CEF** Fonds des Nations Unies pour l'enfance	32,768	
1er mars 12	15 déc. 14	Programme conjoint des Nations Unies sur la gouvernance locale et les prestations décentralisées des de services - Contribution DANIDA	SOM/12/01/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	649,789	
1er août 12	31 janv. 14	Promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation économique des femmes en Somalie	SOM/12/03/EEC	Résultat 03 - Entreprises durables: Les entreprises durables créent des emplois productifs et décents	COMMISSION EUROPÉENNE	CE/DCE/KEN** Délégation de la Commission européenne au Kenya	337,613	
1er oct. 12	31 mars 14	Prévention du recrutement des enfants et réintégration des enfants ayant des liens avec les forces armées ou les groupes armés dans le centre-sud de la Somalie	SOM/12/06/EEC	Résultat 16 - Travail des enfants: Le travail des enfants est éliminé, la priorité étant donnée aux pires formes	COMMISSION EUROPÉENNE	CE/DCE/KEN** Délégation de la Commission européenne au Kenya	214,977	
1er nov. 12	15 avr. 13	Promotion de l'autonomisation économique des jeunes femmes et des filles dans les centres de personnes déplacées à l'intérieur du pays	SOM/12/07/UNW	Résultat 03 - Entreprises durables: Les entreprises durables créent des emplois productifs et décents	ONU-Femmes	UNW** Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	42,991	

Début de l'accord	Fin de l'accord	Titre	Code	Axe stratégique	Donateur	Nom du donateur	Budget	TOTAL
1er janv. 13	31 déc. 17	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation décentralisée des services, UN-JPLG (Phase II)	SOM/13/01/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/ PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	521,219	
1er juil. 13	30 juin18	Programme conjoint sur la gouvernance locale et la prestation des services Phase II	SOM/13/02/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/ PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	681,232	
24 mai 13	24 nov. 15	Programme conjoint des Nations Unies sur la gouvernance locale et la prestation décentralisée des services (financement Programme conjoint ONU)-CE	SOM/13/03/UND	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	MDTF/ PNUD	JPA/MDTF/ PNUD** Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs-PNUD	575,837	
1er juil. 11	30 juin12	Promotion de la sécurité de la collectivité par la participation des jeunes en danger	SOM/78/475/34	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	2,495,327	
1er mars 13	28 févr. 14	Promouvoir la sécurité de la collectivité par la participation des jeunes en danger (Youth for change, Régions de Somalie)	SOM/83/857/11	Résultat 01 - Promotion de l'emploi: Plus de femmes et d'hommes ont accès à l'emploi productif, au travail décent et à des possibilités de revenus	PNUD	PNUD/UND** Programme des Nations Unies pour le développement	1,555,888	

Source: ILO PARDEV

Encadré 2.2 Projets OIT en cours (juin 2015) et récemment achevés (2014) pour la Somalie

i) **Projet: "Youth for Change" (Les jeunes, acteurs du changement).** Ce programme est la troisième phase du projet précédent (Jeunesse en danger). Il vise les jeunes qui s'engagent dans des activités criminelles et violentes. Ces jeunes sont sélectionnés pour participer à des initiatives de réintégration économique qui offrent une formation en compétences entrepreneuriales et des formations professionnelles afin d'améliorer leur employabilité. Des jeunes ont aussi été employés à des activités rapidement génératrices de revenus dans le cadre de projets à forte intensité de main-d'œuvre. **Donateur - Japon, 700,000 USD.**

ii) **Projet: "Programme conjoint sur la gouvernance locale et les prestations de services décentralisées".** Ce projet en est à sa deuxième phase de cinq ans, 2013 - 2017. Il s'agit d'un programme

conjoint interinstitutions auquel collaborent l'OIT, le Fonds d'équipement des Nations Unies, le PNUD, ONU-Habitat et l'UNICEF. Le Programme est aligné sur le Pacte somalien, et concentré sur les Objectifs de paix et de sécurité 4 et 5 ainsi que sur les cadres de programmation des Nations Unies – la gouvernance locale étant vue comme contribuant à la paix et à une prestation équitable des services prioritaires dans des localités sélectionnées. Les deux composantes majeures de l'appui de l'OIT sont les suivantes:

I) Orienter l'investissement public dans les infrastructures pour améliorer l'accès aux premières nécessités et promouvoir l'emploi productif et décent: Pour la planification de l'investissement public et la gestion des dépenses, l'OIT promeut des approches locales basées sur les ressources et à forte intensité de main d'œuvre, depuis le processus de planification participatif jusqu'à la conception du projet, la passation des marchés, les processus de mise en œuvre des travaux publics, la prestation des services, la mise en fonction et la gestion de ces biens et services, tout en optimisant le potentiel de création d'emplois des investissements publics local. Les axes d'intervention essentiels sont les suivants:

- a. Influencer le développement d'une politique décentralisée, de cadres législatifs, institutionnels et réglementaires soutenant l'investissement public dans l'emploi à forte intensité de main-d'œuvre, ainsi que les partenariats public-privé pour la prestation des services et le développement économique local.
- b. Bâtir des capacités institutionnelles et développer des systèmes et procédures participatifs de gestion planification, conception, passation de marchés, pour créer des infrastructures, des prestations de services et des opérations publiques à forte intensité de main d'œuvre, qui contribuent aussi à aller vers une meilleure gouvernance des ressources publiques.
- c. Intégrer les normes fondamentales du travail

II) Favoriser un développement économique local tourné vers l'emploi: L'OIT joue un rôle de premier plan dans l'appui aux pouvoirs publics locaux en vue de créer des environnements favorables au développement économique local; il s'agit-là de faciliter la participation du secteur privé et de la société civile à la planification stratégique et aux interventions, lorsque les ressources locales et les chances de créer des entreprises locales sont reconnues et favorisées et que les goulets d'étranglement sont pris en compte et traités. **Mécanisme de financement: Fonds d'affectation spécial multipartenaires (MPTF); donateurs actuels: CE, Département du développement international (DFID, RU), Danemark, SIDA, Swiss; Budget OIT 12.6 millions USD (reçus pour 2013 et 2014; 2015: 5.9 millions USD.**

iii) Projet: "Solutions durables pour les réfugiés somaliens de retour, par le rapatriement, l'assistance et la promotion de moyens de subsistance durables". L'OIT soutient la réintégration économique des retours spontanés et/ou facilités, de groupes en Somalie, en particulier dans la partie centre-sud du pays, par une approche basée sur les communautés et des moyens de subsistance diversifiés. Cette approche vise à établir les conditions qui permettront aux rapatriés et à leurs communautés d'accéder à leurs besoins fondamentaux et de restaurer leurs moyens de subsistance dans la dignité. Le projet appuie les réfugiés revenant au pays par des ressources leur permettant de redémarrer leur vie; il est crucial aussi pour réduire leur vulnérabilité. **Donateur: Japon, 1 million USD.**

iv) Projet: "Programme conjoint du Gouvernement fédéral de Somalie et des Nations Unies sur l'emploi des jeunes". Ce programme conjoint Gouvernement fédéral de Somalie / Nations Unies vise à multiplier les possibilités d'emploi pour les jeunes hommes et femmes en Somalie. Le Plan de relèvement économique pour la Somalie veut offrir aux jeunes des possibilités d'emploi pour les empêcher de rejoindre les milices. Ce projet passe par la formation professionnelle, la formation à la gestion des entreprises et la création et la restauration d'infrastructures par des méthodes de travail à haute intensité de main-d'œuvre. Le programme met en avant les interventions spécifiques pouvant être mises en œuvre dans les 18 mois suivants, pour commencer à générer pour les jeunes gens des opportunités de travail décent qui constitueront des alternatives positives à leur participation aux violences et aux conflits. Les interventions de ce programme génératrices d'emploi visent aussi rehausser la crédibilité du Gouvernement fédéral de

Somalie et à bâtir la confiance envers la gouvernance locale et les institutions chargées de la sécurité, tout en apportant les dividendes immédiats de la paix aux sous-groupes vulnérables de la population. Fonds d'affectation spécial multipartenaires (Danida, SIDA, Italie, UE); composante OIT 2.3 millions USD.

v) **Projet: "Autonomisation économique des femmes en Somalie"**. Ce projet appuie l'autonomisation des femmes en promouvant un environnement favorable à leur autonomisation économique, en accroissant la capacité des associations féminines à affronter les obstacles à l'entrepreneuriat des femmes, et à accéder aux services de développement des affaires et des compétences en vue d'engendrer de meilleurs revenus. Donateur ONU-Femmes, 400,000 USD.

vi) **Projet: "Amélioration des moyens de subsistance des foyers vulnérables dans les zones urbaines et périurbaines de Galkacyo"**. Le projet s'est penché sur des améliorations du système du marché et sur le chômage dans les zones urbaines et périurbaines de la ville Galkacyo, dans l'État du Puntland. Il met l'accent sur l'amélioration des moyens de subsistance économique des groupes humains les plus marginalisés, notamment les femmes, les jeunes et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, mais n'exclut pas d'autres groupes susceptibles de bénéficier des réussites et des apports espérés, à savoir les autorités et les entreprises locales. L'objectif global du projet résidait dans la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement et aux partenariats public-privé ainsi que dans l'amélioration des moyens de subsistance à Galkacyo par la création d'emplois. Donateur UE, 3.5 millions euros (Partenaires FAO, Terre Solidali), projet achevé le 31/12/2014 [Som/10/03/EEC].

vii) **Projet: "Prévention du recrutement des enfants et réintégration des enfants liés aux forces et groupes armés dans le centre-sud de la Somalie"**. Ce projet a soutenu la réintégration économique des enfants précédemment liés aux forces armées ou aux groupes armés (CAAFAG) et des enfants risquant d'être recrutés. Le projet a appliqué les principes de la stratégie de réintégration économique, en insistant sur l'employabilité (c'est-à-dire des compétences en matière d'entreprise, et éducation financière), ainsi que sur l'accès à l'emploi (c'est-à-dire l'apprentissage, le démarrage d'entreprise), sur la base des informations sur le marché local et les besoins individuels. Le but était d'aider ces enfants à accéder au travail décent et les soutenir ainsi que leurs familles sans les exposer à d'autres dangers, grâce à un travail en rapport avec leur âge. Donateur UE, 300 000 euros (Partenaire UNICEF), achevé le 30/09/2014 [Som/12/06/EEC].

viii) **Projet: "Promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation économique des femmes en Somalie"** Ce projet a soutenu la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes par la participation économique. L'OIT a visé à améliorer l'employabilité (autonome) des femmes par la formation à l'esprit d'entreprise et aux compétences entrepreneuriales. L'OIT a aussi facilité la mise en place d'un environnement favorable par le développement de services de soutien aux entreprises. Il était question ici de promouvoir l'égalité des sexes et de contribuer à réduire la pauvreté, en multipliant les opportunités pour les femmes et en améliorant les environnements favorables aux femmes dans l'entreprise. Donateur UE, 600 000 euros (Partenaire IIDA), achevé le 31/07/2014 [SOM/12/03/EEC].

Quelques enseignements retenus de l'engagement de l'OIT en Somalie et en RDC

Les "bonnes nouvelles":

Les évaluations concluent habituellement que les projets de l'OIT sont généralement pertinents, ils réalisent pour l'essentiel

leurs objectifs et sont efficaces et souvent efficaces. Les suggestions d'amélioration portent généralement sur les flux de fonds, les goulots d'étranglement administratifs, un meilleur appui technique et les contraintes environnementales, qui dépassent le champ de contrôle du projet. L'OIT est souvent louée aussi pour ses normes techniques et ses approches innovantes, comme les passations de marchés communautaires ou l'intégration



Ancien enfant-soldat qui a bénéficié du programme IPEC de l'OIT qui vise à la réinsertion des jeunes dans la vie civile, en République démocratique du Congo. BIT / Crozet M.

des combattants démobilisés dans des coopératives au niveau des communautés d'accueil.

Par exemple, l'un des projets les mieux connus de l'OIT en RDC est le "Projet d'appui à la réinsertion économique durable des démobilisés en République démocratique du Congo" (ARED). Il s'est déroulé de mai 2009 à septembre 2012. Le projet a aidé environ 10 000 combattants démobilisés et leurs familles à s'intégrer dans des communautés, dans cinq provinces, par la promotion du travail autonome et des micro-entreprises, y compris dans le cadre de coopératives. Le budget total était de six millions de dollars environ. Les bénéficiaires du projet ont reçu une formation professionnelle et une certaine assistance à l'installation, des bicyclettes et des kits professionnels par exemple. L'évaluation finale du projet²⁴ a conclu à sa réussite, tant en termes de réintégration que de création d'emplois. Dans la phase finale, dite d'extension, le projet s'est concentré sur le renforcement des coopératives qui étaient composées de combattants démobilisés,

24 OIT 2012. Programme d'appui la réinsertion économique durable des ex-combattants en République démocratique du Congo. Rapport d'évaluation indépendante, André E. Damiba, Consultant international, mai. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-addis_ababa/---ilo-kinshasa/documents/genericdocument/wcms_227868.pdf

d'anciens enfants-soldats et d'environ 10 % de membres des communautés d'accueil. Cet enracinement dans les coopératives a fourni le fondement de la durabilité. Une étude d'impact serait nécessaire pour confirmer l'étendue dans laquelle les activités et les emplois créés ont survécu, ainsi que la qualité de la réintégration. Mais à court terme, les opinions convergent pour dire que le projet a raisonnablement réussi.

Les commentaires tirés d'une évaluation entreprise en 2005 sur un projet argent contre travail en Somalie sont éclairants aussi²⁵. Le rapport note que l'OIT s'est bien établie, avec l'intention de jouer un rôle croissant et à long terme dans la restauration des moyens de subsistance et le relèvement en Somalie. Elle a utilisé son expérience régionale et mondiale ainsi que ses savoir-faire pour engager ce processus. "Ce projet s'est plus ou moins achevé conformément à ce qui avait été prévu et a réalisé ce qui en était attendu: des journées de travail ont été créées, des routes ont été améliorées et des formations ont été dispensées". Le rapport note qu'un aspect particulièrement remarquable du projet réside dans l'introduction réussie des passations de marchés communautaires. Les bénéficiaires ont ressenti que cette approche permettait de canaliser des revenus maximum vers les familles vulnérables. Ils ont fait observer le contraste entre ce projet et d'autres, promus par des ONG locales, dans lesquels des sommes disproportionnées sont absorbées par les ONG locales elles-mêmes. Le rapport reconnaît aussi le rôle de l'OIT dans l'établissement de bonnes normes de travail techniques, qui illustrent bien le cœur des compétences de l'OIT au plan international.

Semblablement, l'évaluation finale du résultat du Programme conjoint sur la gouvernance locale (JPLG), entrepris en 2013, a conclu que le programme avait²⁶:

- Bâti des capacités au sein des pouvoirs publics locaux visés
- Démontré le potentiel de la prestation

25 Projet: Community Based Cash for Work Employment Support of Food Security in Somalia (financé par la CE) [évaluation janv. 2005]

26 Unité de gestion des programmes 2013. Somalia UN-JPLG Final Outcome Evaluation Report Programme Management Unit, Somalie PNUD, Nairobi.

- décentralisée des services
- Travaillé à harmoniser les systèmes juridiques, administratifs et financiers, tant localement qu'au niveau central
- Sensibilisé davantage les communautés aux fonctions des autorités locales
- Impliqué davantage les communautés dans les instances de gouvernance locale.

L'évaluation finale²⁷ de ce même Programme conjoint, entreprise un an plus tard, a confirmé ces observations. Il est remarquable qu'elle ait aussi noté que les communautés et les autorités locales n'auraient que peu ou pas avancé sans l'appui du programme. À la fin de la première phase, on constatait un sentiment de confiance que les autorités locales avaient été capable d'acquiescer si le programme s'était achevé en 2012. Une deuxième phase suivant immédiatement permettrait de faire en sorte que les enseignements tirés de la Phase 1 soient plus fortement intégrés.

Le rapport d'évaluation d'un projet de quatre millions d'euros sur les moyens de subsistance est parvenu à la même conclusion, à savoir que ses objectifs avaient largement été atteints. Le projet a couru d'août 2011 à décembre 2014. Il a été mis en œuvre par l'OIT, la FAO et Terre Solidali, une ONG spécialisée dans la gouvernance et les systèmes TIC de gestion financière appliqués aux services publics de base tels que les services d'abattage des animaux, les marchés, la collecte et l'élimination des déchets. L'OIT était le partenaire assurant la gestion ainsi que le responsable des résultats 1 et 3, pour les travaux d'infrastructure à forte intensité de main d'œuvre et la formation aux compétences, ainsi que pour la formation de forums du marché, respectivement. Les conclusions du rapport peuvent se résumer comme suit:

- Les activités au titre du Résultat 1 ont largement dépassé les cibles désignées. Au total, 44 850 journées de travail ont été générées, soit 40 % de plus que la cible. Semblablement, 2 350

emplois à court terme ont été créés, surpassant de 17% la cible, qui était de 2 000 emplois. Au total, 25 entreprises étaient ciblées pour bénéficier d'un soutien, et la cible a été atteinte.

- Au titre du Résultat 2, quatre nouvelles entreprises reflétant des accords de Partenariat public-privé (PPP) étaient ciblées et ont été atteintes. Au total, 207 opportunités d'emploi ont été créées dans le cadre des PPP, la cible étant de 200. Le nombre total signalé des actionnaires dans les PPP a atteint 67, pour une cible de 60; tandis que 162 vendeurs associés ont été enregistrés dans les PPP, pour une cible de 130.
- Le Résultat 3 a vu la création de 1 128 opportunités d'emploi à long terme pour une cible de 1 000. De plus, 30 petites et moyennes entreprises ont été créées et/ou renforcées. La cible du projet a été respectée. Enfin, 10 associations ont été créées ou renforcées, ce qui correspond à la cible fixée, tandis que les femmes bénéficiaires d'opportunités d'emplois représentaient 30 % des postes créés.
- Au titre du Résultat 4, les activités entreprises ont aussi atteint leurs cibles. Deux initiatives environnementales ont été menées, la cible fixée étant de deux²⁸.

Le rapport a noté que, par ses effets induits, le projet avait aussi pavé la voie à davantage de réalisations en matière de création d'emplois et de revenus: les personnes qui travaillaient dans le projet et celles qui ont été formées continueront d'utiliser les compétences acquises; de nouvelles entreprises émergeront grâce à l'amélioration des infrastructures et aux autres opportunités créées par une meilleure chaîne de valorisation de la viande; les bénéficiaires verront leurs revenus augmenter une fois que les centres de production auront acquis une réputation, au même titre que les principaux centres commerciaux.

Les "mauvaises nouvelles"

Des questions demeurent toutefois sur la question de l'échelle et des impacts. En RDC,

²⁸ Charles Munene 2015. *Improvement of livelihoods of vulnerable households in urban and peri-urban areas of Galkayo. Rapport évaluation final indépendant.* Mars. Ce projet s'est déroulé d'août 2011 à décembre 2014.

par exemple, le projet de réintégration n'a que faiblement contribué par rapport aux besoins de réintégration des combattants démobilisés que connaît le pays. Un grand projet de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR) est actuellement en cours de mise en œuvre, sous l'égide de la Banque mondiale. Toutefois, l'OIT n'y participe pas. Le bureau de l'OIT à Kinshasa est bien conscient du besoin permanent de réintégration des combattants démobilisés et, de fait, est impliqué dans le processus d'élaboration d'une nouvelle proposition.

Le rapport d'évaluation sur le projet relatif aux moyens de subsistance pour la Somalie a souligné l'échelle trop modeste de ce projet. Ce rapport insiste sur la nécessité d'une plus grande ampleur, et explique que si le projet a contribué immensément à progresser vers une normalisation à Galkacyo, les résultats ne vont pas plus loin. Il recommande de lancer beaucoup plus d'initiatives à Galkacyo et dans d'autres villes de Somalie. L'évaluation 2005 citée plus haut signalait aussi que la durabilité du projet nécessiterait un niveau nettement plus élevé de soutien des donateurs. Elle observait que si se concentrer sur la restauration des routes était une mesure évidemment utile, des niveaux conséquents d'investissements sur de nombreuses années étaient nécessaires pour amener des activités susceptibles de produire des revenus pouvant assurer l'entretien des routes. Compte tenu de cet impératif, le projet était trop restreint en termes de couverture géographique, de calendrier et de niveau d'investissement²⁹.

Le rapport d'évaluation sur un autre projet somalien entrepris en 2008 fait des observations du même ordre³⁰. Les deux objectifs principaux du projet étaient la création d'emplois pour soutenir la paix et la restauration d'infrastructures aux fins du relèvement économique. Mais du fait que le projet était conçu pour ne fournir à certains

²⁹ Les interventions à une plus grande échelle nécessitent bien entendu des montants de ressources plus importants, qu'il n'est pas facile de mobiliser dans un environnement concurrentiel, où les niveaux d'aide publique au développement sont incertains et imprévisibles.

³⁰ Évaluation du Programme de l'OIT financé par la CE et la Norvège en Somalie du sud et du centre: sous-projets mis en œuvre par les Conseils de districts de la région de Bay [janvier 2008].



Une jeune fille somalienne descend une route au coucher du soleil dans un camp de personnes déplacées près de la ville de Jowhar, Somalie, Décembre 2013. Photo ONU /Tobin Jones

des membres de la communauté qu'une chance unique d'accéder à un programme d'emploi à court terme, son effet ne pouvait aller, et n'est pas allé, au-delà de sa propre durée de vie. Par définition, l'apport d'un emploi temporaire à un nombre limité de personnes est une solution d'urgence à court terme dont on ne peut espérer des effets pérennes. De tels résultats nécessitent probablement une approche par projets d'investissement à forte intensité de main d'œuvre et sur une grande échelle, plutôt que dans les petites villes d'un cadre rural. Les approches par le développement économique local sont également susceptibles de produire des résultats de type emplois et moyens de subsistance à long terme. Il serait essentiel que l'OIT sache mesurer l'emploi puis "vendre" les résultats de ses actions pour s'assurer un soutien à long terme de la part de ses partenaires.

Le message à retenir de l'examen général de notre portefeuille et de l'examen détaillé de ces deux programmes, confirmé d'une manière très positive par le Programme conjoint sur la gouvernance locale, est que l'engagement à long terme est essentiel pour faire en sorte que les résultats des interventions de l'OIT s'enracinent. Dans les situations fragiles, du fait que les capacités sont notoirement érodées à tous les niveaux, la dimension d'apprentissage de ces projets revêt une importance exceptionnelle³¹.

³¹ Ce message, bien entendu, ne s'adresse pas qu'à l'OIT, ou aux États fragiles. C'est un point fondamental pour tout effort de coopération au développement. Il est particulièrement important pour l'OIT en raison de sa grande incertitude quant aux fonds pouvant être attribués aux programmes. L'OIT devrait insister davantage sur la conclusion d'accords de partenariat à plus long terme avec ses donateurs et sur la mobilisation de contributions volontaires non affectées ou sans affectation stricte.

L'OIT dans la région africaine: Forces, faiblesses, opportunités et menaces

“Engagement suffisamment profond pour générer un impact positif significatif et observable sur les aspects de la fragilité en rapport avec les domaines d'intervention de l'OIT”

On trouvera dans la présente partie les résultats d'une analyse SWOT³², qui utilise les principes de l'évaluation rapide. Elle se fonde sur un examen des documents de projets, des rapports et des études de l'OIT, ainsi que sur des conversations avec des représentants de l'OIT. Les conversations avec les partenaires sociaux en RDC ont été très significatives aussi. Lors d'entretiens et de consultations en tête à tête, le consultant a demandé à ses interlocuteurs de tenter d'identifier les principaux obstacles auxquels l'Organisation doit faire face lorsqu'elle intervient dans les États fragiles, et de dégager des options concrètes pour atteindre ses objectifs stratégiques. En l'occurrence, l'objectif stratégique est l’**“engagement efficace de l'OIT dans les États fragiles de la région africaine”**, défini, nous l'avons vu, comme un **“engagement suffisamment profond pour générer un impact positif significatif et observable sur les aspects de la fragilité en rapport avec les domaines d'intervention de l'OIT”**. L'analyse SWOT implique d'identifier les facteurs internes et externes qui conduisent ou font obstacle à la réalisation des objectifs. Afin de parvenir à ses objectifs, l'OIT doit s'appuyer sur ses forces internes, éliminer ou minimiser ses faiblesses, tirer le meilleur des opportunités existantes ou émergentes et maîtriser les facteurs qui constituent une menace contre la réalisation de ses objectifs. L'examen des documents et des conversations avec le personnel mène à penser que l'OIT a des forces spécifiques et un certain nombre de faiblesses dont il conviendra de tenir compte dans la conception d'une stratégie. Les menaces et les opportunités inhérentes à l'environnement dans lequel opère l'Organisation doivent également devenir des facteurs de la stratégie.

³² Le sigle anglais SWOT désigne les Forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces. Les Forces sont les caractéristiques internes d'une organisation qui améliorent l'exécution de ses tâches; les Faiblesses sont les caractéristiques internes qui nuisent à l'exécution des tâches; les Opportunités sont les aspects de l'environnement extérieur susceptibles d'améliorer l'exécution des tâches; et les Menaces sont les éléments de l'environnement extérieur susceptibles de nuire à l'exécution des tâches.

Les forces de l'OIT

L'OIT est largement reconnue pour ses nombreuses forces. Son image est puissante. Elle est mondialement connue et reconnue comme l'organisme spécialiste de l'emploi, et les pays pauvres en particulier se tournent tout d'abord vers elle pour obtenir un soutien à leurs objectifs liés à l'emploi. En RDC, les représentants du Gouvernement, les syndicats et les employeurs avec lesquels nous avons parlé ont tous insisté sur la création d'emplois, qu'ils considèrent comme l'un des plus graves problèmes de leur pays. De fait, nous avons été informés que le Gouvernement sollicite actuellement de l'OIT une aide pour élaborer un programme global sur l'emploi et les moyens de subsistance, qui servira de base à la mobilisation conjointe des ressources venant de sources internes et externes.

Les autres dimensions du mandat de l'OIT sont identiquement appréciées. Sur la question du dialogue social, par exemple, le président de la Confédération démocratique du travail (CDT) en RDC a expressément demandé l'assistance de l'OIT dans ce domaine³³.

L'OIT dispose d'un encadrement vigoureux grâce à l'excellence de ses spécialistes et de son savoir-faire dans tous les domaines de son mandat. Elle a aussi élaboré toutes sortes de modèles spécialisés et d'outils de travail, depuis le développement des entreprises jusqu'à la finance inclusive. Ces outils sont essentiels à la promotion des moyens de subsistance dans les pays pauvres.

La structure tripartite qui régit l'OIT, avec ses représentants du Gouvernement, des employeurs et des travailleurs, lui donne une position unique parmi les institutions des Nations Unies. Cette structure tripartite fait

³³ La fragmentation syndicale en RDC, avec environ 450 organisations de travailleurs enregistrées, a entraîné l'effondrement du processus de négociation collective. Les employeurs exploitent les rivalités et les travailleurs ne semblent capables de négocier qu'en organisant des grèves. La plupart des dirigeants syndicaux n'ont par ailleurs aucune formation sur la manière de diriger un syndicat et adoptent généralement des approches qui ne mènent pas au dialogue. Lors de notre conversation, le président de la CDT a demandé à l'OIT de l'aider à promouvoir un processus d'unification des organisations de travailleurs. Il a dit aussi avoir le sentiment que l'OIT pourrait se montrer utile en incitant le Gouvernement à convoquer à nouveau la principale plateforme de dialogue social du pays, le Conseil national du travail (CNT).

de l'OIT une plateforme solide qui permet aux gouvernements et aux partenaires sociaux de débattre et d'élaborer des normes et des politiques du travail. Sur cette base, l'OIT dispose d'une zone de force propre, à savoir son accès, sur le terrain, à un large spectre de parties prenantes. Ses origines, son mandat et sa configuration donnent à l'OIT un accès aux mandants tripartites de la plupart des pays — soit un avantage significatif sur d'autres organisations multilatérales ou bilatérales. De plus, et c'est peut-être l'essentiel, elle a aussi accès à des parties prenantes hors de son propre tripartisme officiel. Son mandat dans le monde du travail lui donne un accès privilégié à un ensemble plus large de parties prenantes. Chacun comprend que le monde du travail ne se limite pas aux travailleurs syndiqués, et inclut les travailleurs non syndiqués, les travailleurs indépendants, les femmes travaillant sur les marchés, les travailleurs ruraux et ceux du secteur informel. L'OIT est souvent en position avantageuse pour accéder à ces parties prenantes en dehors du tripartisme traditionnel. Elle peut par conséquent adopter des approches de fonctionnement qui tirent profit de ce cadre “tripartite +”. En particulier, il confère à l'OIT la capacité d'utiliser les connaissances de ses mandants pour promouvoir les liens du domaine des politiques macroéconomiques vers les domaines méso-économiques et microéconomiques de la création d'emplois.

L'OIT couvre aussi les domaines normatifs et opérationnels du travail des Nations Unies. C'est une organisation qui fixe des normes au niveau mondial. Elle élabore des normes internationales du travail qui fixent les principes et les droits de base au travail, soit sous la forme de conventions juridiquement contraignantes, soit en tant que recommandations non contraignantes. L'Organisation surveille aussi l'application des normes dans les États Membres et souligne les domaines dans lesquels elles pourraient être mieux appliquées. Simultanément, l'OIT entreprend des coopérations techniques dans de nombreux pays pour les aider à promouvoir l'emploi et l'application des normes internationales. Ainsi qu'elle le signale dans sa page d'accueil, l'OIT mène actuellement de par le monde plus de 750 projets de coopération technique dans plus de 110 pays avec l'aide

d'environ 115 partenaires au développement. Ces deux domaines peuvent se renforcer mutuellement.

Il faut citer, parmi les autres forces de l'Organisation, un certain nombre de hauts responsables qui s'efforcent de conduire le changement et ont une vue d'ensemble. Avec près d'un siècle de pratique, l'OIT dispose aussi d'une large palette d'expériences et de connaissances techniques qui reposent sur ses ressources humaines — des connaissances qui viennent du fait d'avoir connu des phénomènes particuliers depuis des angles très divers. Cette expérience donne à l'OIT une certaine capacité d'adaptation à différentes situations (capacité qui, paradoxalement, a souvent été imposée par les lacunes des systèmes organisationnels)

Les faiblesses de l'OIT

Parmi les faiblesses de l'Organisation, il faut signaler une configuration organisationnelle qui n'est pas à la mesure des difficultés opérationnelles du travail dans les pays fragiles. Structurellement mais aussi en termes systémiques, la configuration de l'OIT rencontre des difficultés toutes particulières face aux besoins des États fragiles. Pour être efficaces, les opérations menées dans les environnements fragiles exigent rapidité, souplesse et adaptabilité de la part des personnels chargés des programmes comme des personnels techniques. Cela paraît souvent impossible sur le terrain dans les États fragiles. Contrairement aux agences d'intervention classiques, telles que l'UNICEF et le PNUD en RDC et dans le programme pour la Somalie, l'OIT ne semble pas être dotée des robustes processus internes indispensables pour travailler dans les environnements fragiles³⁴.

La tendance organisationnelle (au siège de l'OIT) à fonctionner en vase clos et avec des niveaux de communication médiocres exacerbe le problème de la lenteur des réponses aux demandes des pays en développement. Les représentants de l'OIT ont insisté sur ce point, pour les programmes

³⁴ L'OIT a récemment commandé un examen global indépendant de ses opérations administratives et financières afin d'intégrer ces processus et d'améliorer son efficacité et son efficacité.

concernant la RDC aussi bien que pour ceux concernant la Somalie. En RDC, le Directeur de pays a eu des difficultés pour rassembler la masse critique d'experts de l'OIT qui aurait pu permettre de répondre à la demande des plus hauts niveaux gouvernementaux de proposer un programme global de promotion de l'emploi. Il faut donc se demander comment les savoir-faire de l'OIT pourraient être mis plus efficacement à la disposition des États fragiles.

La présence insuffisante de l'OIT sur le terrain est largement reconnue, en dépit du fait que 60% de ses 3 000 employés y sont basés. L'OIT dispose de quelque 45 bureaux de terrain pour le monde entier. En Afrique, l'OIT n'est une organisation résidente que dans 13 pays et, à partir de chacun de ceux-ci, plusieurs autres sont couverts (voir Tableau 3.1); l'OIT mène des projets de coopération technique dans 18 des 41 pays où elle n'est pas résidente. Il en résulte une tendance au saupoudrage des personnels de terrain pour traiter les difficultés des situations fragiles. Une présence substantielle sur le terrain peut ne pas être vitale pour que l'OIT puisse exécuter correctement ses tâches normatives, mais elle est essentielle à l'efficacité dans les interventions. En outre, la faiblesse de la présence semble dépasser la question du petit nombre de bureaux de pays. Certains membres du personnel soulignent que, du fait que les opérations de l'OIT sont très centralisées, l'exercice de la prise de décision sur le terrain est limité.

Opportunités pour l'OIT

S'agissant de l'environnement extérieur, plusieurs opportunités s'offrent à l'OIT dans son ambition de s'engager plus profondément dans les États fragiles. D'abord et avant tout, il faut citer le fort engagement politique des dirigeants des pays du G7+, que confirme la signature d'un mémorandum d'accord avec l'OIT. Au sein de l'OIT, le Cadre stratégique 2010-2015 a déjà identifié la réponse aux crises comme une priorité; cette priorité est également reconnue dans le Résultat stratégique 1 de la Proposition de programme et de budget de l'OIT pour 2016-2017. À partir de décembre 2014, l'OIT a élaboré des Programmes de pays pour le travail décent dans 17 des 20 États fragiles (dont



Anciens enfants-soldats ayant bénéficié du programme de l'OIT visant à la réinsertion des jeunes dans la vie civile, à Bukavu en République démocratique du Congo, 2008. BIT / Crozet M.

12 sont en Afrique). L'OIT est actuellement en train d'élaborer un programme phare de coopération technique sur les emplois au service de la paix et de la résilience (Jobs for Peace and Resilience). Cet engagement de l'Organisation se reflète dans la promesse explicite du Bureau principal régional de l'OIT pour l'Afrique d'approfondir l'engagement de l'Organisation dans les États fragiles du continent.

De plus, l'OIT participe, en tant qu'organisation au Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, à un forum qui rassemble des pays affectés par des conflits et des pays fragiles, des partenaires internationaux et la société civile, pour partager leurs expériences de consolidation de la paix et des États, ainsi que les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées dans l'apport d'une assistance efficace aux États affectés par des conflits et aux États fragiles. Le New Deal, un accord entre États fragiles et partenaires visant à changer la politique et les pratiques d'engagement, a été l'un des résultats majeurs de ce forum. Le Pacte somalien est un bon exemple des

implications programmatiques du New Deal. Ces développements supposent un climat favorable pour tirer profit de la bonne volonté et du soutien de la communauté des donateurs.

Le rôle croissant du Sud dans l'économie mondiale et la coopération au développement est un élément majeur du paysage changeant en matière de développement au cours des deux dernières décennies. Il est largement admis que la coopération sud-sud sous la forme de transferts de compétences et de technologies, de partage des connaissances et de renforcement des capacités peut être mise à profit pour appuyer les efforts de développement des pays. Il est intéressant de noter que le mémorandum d'accord souligne la coopération sud-sud (de "fragile" à "fragile") et l'apprentissage mutuel entre les pays du G7+ et entre eux et d'autres pays en développement. Une telle évolution promet à l'OIT une opportunité quant à la facilitation du processus.

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique sub-saharienne a affiché une remarquable

croissance. Entre 2000 et 2015, le produit intérieur brut a augmenté de plus de 4 % par an en moyenne, contre environ 2 % au cours pour les 20 années précédentes. Environ un quart des pays africains ont présenté des taux de 7 % ou plus en 2012, et plusieurs font partie des économies mondiales dont la croissance est la plus rapide³⁵. Ainsi qu'il est noté à la partie 2, plusieurs États fragiles d'Afrique affichent des taux de croissance très respectables. Le fait que les perspectives de croissance à moyen terme pour le continent semblent devoir rester fortes représente une importante opportunité.

Menaces contre l'OIT

Les menaces sont les difficultés venues de l'environnement extérieur qui sont susceptibles de saper la capacité d'une organisation à réaliser ses objectifs stratégiques. L'instabilité permanente des États fragiles où l'OIT mène ses opérations constitue une menace majeure. Par exemple, en dépit des importantes réalisations de la dernière décennie, l'instabilité reste forte dans la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique. La RDC est frontalière avec la RCA, le Soudan du Sud et le Burundi; les troubles de la Somalie continuent de s'infiltrer au Kenya et le Yemen est juste sur l'autre rive du Golfe d'Aden. Il faut enfin compter avec un environnement plus large d'incertitudes économiques, politiques et de sécurité, à l'échelle mondiale.

Une incertitude permanente pèse sur l'OIT et les organisations semblables quant à la disponibilité des ressources. Le Programme d'action d'Addis-Abeba récemment conclu pour le financement du développement illustre parfaitement ce problème au niveau mondial. Ce Programme souligne que si l'Aide publique au développement (APD) demeure cruciale, en particulier pour les pays les plus pauvres, elle ne saurait, seule financer le développement. Le développement doit envisager toutes les sources de financement: public et privé, interne et international. Le Programme d'action réitère aussi le principe selon lequel

les pays ont la responsabilité première de leur développement économique et social, tout en engageant la communauté internationale à créer un environnement favorable et à soutenir activement les efforts nationaux de développement. Il s'ensuit que les pays seront de plus en plus les interlocuteurs de premier ressort pour l'OIT. L'Organisation doit toujours trouver davantage de nouvelles avenues pour vendre ses services directement aux pays, et pour mobiliser des ressources internes pour ses activités dans les pays bénéficiaires.

Le fait que la force d'autres joueurs est en train de croître dans les domaines de compétence de l'OIT constitue une autre menace. L'OIT n'est pas la seule à fournir des compétences en matière d'entreprises ou de formation à l'entrepreneuriat. Elle n'est pas non plus l'unique joueur apportant des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre dans des situations d'après-conflit ou d'après-catastrophe. L'Organisation doit donc impérativement mieux différencier ses produits, par exemple en offrant une plus grande rapidité d'action ou une capacité à généraliser les bonnes pratiques, à grande échelle et rapidement.

Quelques implications de l'analyse SWOT

Les facteurs suivant se dégagent de l'analyse SWOT comme autant d'impératifs stratégiques essentiels:

- Au-delà des "bonnes pratiques" chercher à bâtir des interventions évolutives;
- Tirer parti des avantages des mandants "tripartites +";
- Prendre la tête des initiatives sur l'objectif de l'emploi dans le cadre du programme pour l'après-2015 et l'Objectif 4 de paix et de renforcement de l'État;
- Investir davantage dans le processus d'élaboration des politiques;
- Améliorer l'efficacité opérationnelle.

Il s'agit-là de quelques-uns des éléments qui façonnent la stratégie-cadre.

Tableau 3.1 Matrice SWOT pour l'engagement de l'OIT dans les États fragiles

Facteurs internes	
Forces	Faiblesses
• Mandat et histoire de l'OIT • Expertise forte et spécialisée • Image organisationnelle forte (souvent négligée par les projets) • Approches opérationnelles par les mandants tripartites [et potentiel d'accès à la structure "tripartite +"] • Couverture des domaines normatifs et programmatiques • Disposition de modèles et d'outils spécialisés • Connaissance technique reposant sur les personnes • Bonnes pratiques en matière d'adaptation et de mise à l'échelle • Capacité d'adaptation (éventuellement du fait des carences des systèmes, qui entraînent la subsidiarité) • Structure de la gouvernance • Capacité à lier la macro-économie aux micro-initiatives en faveur de l'emploi sur la base de l'utilisation des connaissances des mandants	• Configuration organisationnelle inefficace tant au plan des structures que des systèmes • Présence sur le terrain insuffisante • Projection organisationnelle et communication insuffisantes (pas d'approches globales en matière de marketing et de vente) • Lenteur des processus internes et procédures opérationnelles inadéquates • Possibles tensions entre les tendances organisationnelles normatives et opérationnelles
Facteurs externes	
Opportunités	Menaces
• Environnement favorable grâce au "New Deal" • Fort engagement politique (g7+ Mémoire d'accord) • Haute direction ouverte et cherchant à mener le changement et hauts responsables ayant un projet d'avenir • Détermination explicite du Bureau principal régional de l'OIT pour l'Afrique à approfondir l'engagement dans les États fragiles • Forte sensibilisation mondiale par rapport au potentiel du développement sud-sud • Bonne volonté et soutien de la communauté des donateurs • Programme pour l'après-2015 centré sur l'inclusion, la réduction de la pauvreté et le travail décent • Excellente performance de la croissance africaine, sur laquelle s'appuyer pour s'attaquer à l'exclusion et à l'inégalité	• Instabilité permanente de l'environnement de travail dans les États fragiles • Crises de l'extrémisme et migrations croisées aux plans mondial et régional • Environnement politique et économique de plus en plus incertain au plan international • Incertitude continue en ce qui concerne la disponibilité des ressources au-delà des réponses à court terme • Forces croissantes d'autres joueurs dans les domaines de compétence de l'OIT et pénétrant l'espace opérationnel de l'OIT • Rôle croissant du secteur privé directement du fait des donateurs

35 Banque mondiale 2014. Youth employment in Africa. Washington DC ; World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/19342178/youth-employment-sub-saharan-africa-vol-2-2-full-report>

Cette partie propose une approche stratégique pour l'engagement de l'OIT dans les États fragiles. Elle réitère la vision de l'Organisation telle que fixée dans ses documents stratégiques. À partir de cette vision, de l'analyse SWOT et des conversations avec le personnel de l'OIT et certains partenaires, elle s'efforce de dégager certains objectifs stratégiques pour le travail de l'OIT dans les États fragiles d'Afrique.

L'objectif de la stratégie-cadre de l'OIT pour les États fragiles d'Afrique en 2016-2020 pourrait être ainsi formulé: renforcer leur assise dans la perspective d'un développement inclusif en réalisant leurs programmes sur le travail décent

Le principe entrepreneurial et les priorités stratégiques de l'OIT

Ainsi que l'indique le Cadre stratégique:

Le cadre stratégique 2010-2015 se fonde sur le principe que l'Organisation doit aider ses Membres à saisir, pour ce qui est du monde du travail, les chances qu'offre la mondialisation, et à affronter les problèmes qu'elle pose, de même qu'elle doit les aider à parer aux conséquences de la crise financière et économique mondiale à court, moyen et long terme, à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Il se fonde aussi sur la certitude que les mandants de l'OIT sont capables, séparément et collectivement, ou en tant qu'organisation, de progresser vers le travail décent et d'instaurer des conditions de travail humaines pour tous les travailleurs, femmes et hommes³⁶.

Les résultats attendus d'ici la fin de 2015 à l'intérieur de ce cadre sont les suivants:

- L'OIT est reconnue comme l'instance de débat et d'orientation faisant autorité en matière de politiques du travail et d'intégration du plein emploi productif, et du travail décent pour tous, au cœur des politiques économiques et sociales.
- L'Agenda du travail décent de l'OIT est reconnu pour sa contribution à la construction d'économies et de sociétés durables.
- Un système normatif de l'OIT, renforcé, soutient l'accès au travail décent pour les femmes et les hommes du monde entier.
- Le Bureau est une source reconnue d'informations, de données, de connaissances et d'avis sur les politiques de travail décent dans toutes leurs dimensions.

³⁶ OIT 2009. Cadre stratégique pour 2010-2015: Faire du travail décent une réalité GB.304/PFA/2(Rev.) p. 2 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_102573.pdf

Objectifs et approche pour l'engagement dans les situations fragiles en Afrique

À partir de ce qui précède, l'objectif de la stratégie-cadre de l'OIT pour les États fragiles d'Afrique en 2016-2020 pourrait être ainsi formulé: renforcer leur assise dans la perspective d'un développement inclusif en réalisant leurs programmes sur le travail décent³⁷. Le développement inclusif durable est l'objectif mondial majeur de l'après-2015 et l'OIT s'efforcera de contribuer à sa réalisation dans toute la mesure du possible dans son domaine de compétence.

Principes directeurs

La stratégie sera soutenue par les principes suivants:

- S'assurer des spécificités de chaque contexte. Le nombre de positions sur le spectre de la fragilité est en principe infini. La faisabilité opérationnelle devra donc être guidée, au premier chef, par les quatre grandes catégories du g7+. L'approche stratégique diffèrera probablement en fonction de ces positionnements. En outre, il faut distinguer clairement entre réponse à la fragilité et réponse à un désastre.
- Placer explicitement l'emploi et la création de moyens de subsistance au cœur des engagements de l'OIT dans les États fragiles, dès le tout début. L'emploi est à l'origine d'une série de questions cruciales en matière de fragilité. Les hommes et les femmes doivent travailler pour que la question des "droits au travail" revête un sens quelconque pour elles et eux.
- Être disposé à s'engager dans le long terme: concevoir des interventions qui intègrent les transitions du court terme jusqu'au long terme, et introduire la souplesse qui permettra de répondre à des conditions changeantes.
- Renforcer et bâtir les ressources locales: partenaires sociaux, organisations de

³⁷ Nous supposons un horizon à six années d'échéance en conformité avec la pratique entrepreneuriale de l'OIT.

la société civile, communautés locales et leurs réseaux institutionnels. Investir dans la capacité des mandants “plus” et bâtir cette capacité. Il est impératif, pour que les dialogues soient porteurs de sens, que les participants soient équipés des capacités adéquates d’engagement: comprendre les questions, analyser les options et négocier positivement. [Comme l’illustre bien le cas des syndicats en RDC, sans formation adéquate, les dirigeants syndicaux agissent comme si leur unique option était la grève].

- Favoriser une approche inclusive du dialogue sur les grandes orientations. L’OIT bénéficie d’un avantage comparatif de par ses partenariats tripartites. Travailler avec les gouvernements, aussi bien qu’avec les organisations d’employeurs et de travailleurs, afin de les amener au cœur des processus des politiques économiques et sociales, devrait aider à engendrer des consensus et une cohérence dans la mise en œuvre.
- S’engager vis-à-vis de la société au sens large, via les organisations de la société civile et les organisations communautaires [organisations de femmes travaillant sur les marchés ou associations de paysans, par exemple] pour promouvoir leur inclusion dans le processus d’élaboration des politiques et faire en sorte qu’elles jouent un rôle actif dans le suivi de l’application des programmes convenus.
- Renforcer les partenariats en tant que moyens de mise en œuvre des programmes. L’histoire de OIT est ancrée dans le travail avec des partenaires dans ses diverses opérations, en particulier les projets “en aval”. Cette pratique a permis à l’Organisation de régulièrement “jouer dans la cour des grands”. L’Organisation devrait tirer parti de cette pratique pour chercher à donner une plus grande échelle à ses initiatives.

Priorités

Les activités de l’OIT dans les États fragiles d’Afrique seront regroupées autour de deux priorités:

Priorité 1: Renforcer les institutions, les processus et les mécanismes visant à la qualité de l’emploi et à la création de moyens de subsistance

Priorité 2: Encourager la participation de tous en matière de développement

Compte tenu du mandat de l’OIT et de son avantage comparatif, ainsi que de son engagement de longue date dans les situations fragiles et les situations d’après-conflits, le facteur essentiel de la stratégie ne sera pas tant de savoir s’il conviendrait de faire des choses différentes. La question fondamentale portera plutôt sur la mesure dans laquelle il conviendrait de faire les choses différemment.

Priorité 1: Renforcer les institutions, les processus et les mécanismes pour la création d’emplois

Domaines de focalisation

F.1.1 Intensifier le travail sur les environnements favorables

Le travail de l’OIT, de promotion des objectifs du travail décent, est centré sur l’encouragement des politiques et programmes qui favorisent une croissance riche en emplois ainsi que sur l’intégration de tous dans le monde du travail. L’OIT s’efforce de tirer parti de sa position unique de seule institution des Nations Unies mandatée par des mandants tripartites, et opte vigoureusement en faveur du dialogue social. L’accent sera mis à nouveau sur la nécessité de faciliter la participation des organisations de travailleurs et d’employeurs aux processus de planification et de prise de décision.

Activités indicatives

- Améliorer la participation des associations de travailleurs et d’employeurs aux dialogues nationaux sur les politiques macroéconomiques et sectorielles (en particulier dans l’agriculture et l’industrie);

- Renforcer la capacité des partenaires sociaux (en particulier les organisations de travailleurs et les organisations d’employeurs) ou faciliter l’émergence de tels partenaires sociaux dans les pays où ils n’existent pas;
- Mobiliser et renforcer la capacité du secteur privé à réaliser des investissements à forte capacité de création d’emploi;
- Améliorer le développement des chaînes de valorisation en tirant parti de l’avantage partenarial de l’OIT pour stimuler le secteur privé.

F.1.2 Soutenir l’élargissement des opportunités d’emplois et des moyens de subsistance

Le chômage est particulièrement élevé dans les États fragiles, spécialement pour les jeunes femmes et hommes. Promouvoir emploi et les moyens de subsistance nécessite de combiner les approches à court et long terme. La clef réside dans le fait de faciliter une transition des diplômés des programmes de développement des compétences et de la formation professionnelle vers le travail indépendant durable, ou la demande du secteur privé.

Activités indicatives

- Promouvoir des projets soutenant le développement des compétences et l’esprit d’entreprise
- Promouvoir des programmes globaux et intégrés de développement économique local;
- Améliorer le développement des chaînes de valorisation en tirant parti de la culture de partenariat de l’OIT
- Créer un environnement légal et institutionnel favorable à l’émergence d’organisations axées sur l’économie sociale et solidaire, de manière à créer et élargir le travail indépendant décent et productif;
- Élargir les programmes de travaux publics à forte intensité de main d’œuvre.

F.1.3 Renforcer la coopération sud-sud

La coopération sud-sud et triangulaire est une approche de la coopération au développement basée sur le principe de la solidarité et le partage des expériences et des bonnes pratiques entre pairs. Elle est bien adaptée aux pays connaissant des situations fragiles, qui trouvent chacun des moyens différents et créatifs pour s’attaquer à leur fragilité. L’idée est enchâssée aussi dans le protocole de partenariat entre le g7+ et l’OIT.

Activités indicatives

- Promouvoir le partage des expériences dans la conception et la mise en œuvre des programmes de microfinancement;
- Promouvoir le partage des expériences sur les politiques, mécanismes et incitatifs à la création des MPME;
- Promouvoir le partage des expériences sur le développement des coopératives pour la promotion des opportunités, la protection et l’autonomisation, en particulier pour les femmes et les filles;
- Promouvoir le partage des expériences sur la conception et la mise en œuvre des programmes d’emploi pour les jeunes.

Priorité 2: Encourager la participation de tous

F.2.1 Promouvoir la protection sociale et faire progresser l’équité et les droits au travail

La Déclaration sur la justice sociale offre un cadre puissant pour la promotion de la participation de tous au développement. Ce cadre façonne l’engagement de l’OIT dans les États fragiles. Alors que les conditions peuvent être particulièrement difficiles, la participation de tous au développement ne se cantonne pas à la croissance des emplois. Elle implique aussi de protéger les personnes vulnérables, comme les enfants et les handicapés, d’élargir la protection sociale et les droits au travail, de promouvoir des prestations sociales sans discrimination eu égard au sexe, et d’améliorer les conditions de sécurité et de santé au travail.

Activités indicatives

- Aider les pays à élaborer et appliquer des politiques et des programmes d'élimination du travail des enfants;
- Aider les pays à élaborer et appliquer des stratégies visant à promouvoir de meilleures conditions de travail, en particulier pour les travailleurs les plus vulnérables;
- Aider les pays à élaborer et appliquer sur le lieu de travail une politique relative aux maladies transmissibles.
- Encourager le passage des pratiques argent contre travail à des régimes de garantie du travail dans le cadre d'un élargissement institutionnel de la protection sociale
- Aider les pays à élaborer et appliquer des politiques et des mesures de soutien aux groupes minoritaires, tels que les peuples autochtones



Anciens enfants-soldats ayant bénéficié du programme de l'OIT visant à la réinsertion des jeunes dans la vie civile. Après leur la formation en couture, ces jeunes femmes gèrent un atelier qui fonctionne comme une coopérative, en République démocratique du Congo, 2008. BIT/ Crozet M.

6

Mise en œuvre de LA STRATÉGIE

La mise en œuvre constitue l'aspect concret de l'engagement de l'OIT dans les États fragiles. Cette partie apportera une vue d'ensemble des questions devant être traitées par la haute direction du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique afin d'assurer une bonne mise en œuvre.

*Qu'est-ce qui peut
être adapté dans
l'actuelle structure
et qu'est-il possible
de changer?*

Questions touchant à l'encadrement:

- Déterminer comment la stratégie fonctionnera dans le cadre de la structure actuelle de l'OIT. Qu'est-ce qui peut être adapté dans l'actuelle structure et qu'est-il possible de changer? Pour commencer, un point focal devrait être désigné pour mener le processus de mise en œuvre.
- Pour chaque État fragile, établir une série d'objectifs à atteindre dans le cadre temporel de la stratégie et les traduire en un plan d'action consolidé axé sur les résultats, assorti d'échéances claires; ces plans devraient être enchâssés dans des Programmes de pays complets pour le travail décent.
- Veiller à assurer des ressources humaines et matérielles adéquates, en particulier pour les bureaux de pays. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faudrait établir des bureaux dans tous les États fragiles. Mais cela exige une (ou plusieurs) équipes engagées, basées dans la région, et disponibles à temps plein pour élaborer le plan de travail de chaque pays et gérer la charge de travail. Le processus de planification pour le travail décent offre un point d'entrée naturel à une programmation plus solide dans les États fragiles, mais le maintien de la routine est exclu.
- Déterminer les ressources complémentaires nécessaires et concevoir un plan de mobilisation des ressources. Pour produire et livrer la stratégie, l'OIT aura besoin de mobiliser d'importantes ressources, tant internes qu'externes. Outre un éventuel engagement accru du Fonds de coopération technique extrabudgétaire, l'Organisation devra mobiliser des ressources externes avec ou sans affectation. Des ressources non affectées sont nécessaires pour couvrir

les sous-financements de certains programmes de la part de sources spécifiques.

- Ajuster les processus de gestion de l'OIT pour renforcer leur efficacité et introduire des modalités adéquates de supervision et d'assurance de la qualité. Quelles mutations organisationnelles sont-elles nécessaires? Quel siège et quels soutiens d'arrière-plan seront-ils favorables à un travail sur le terrain dans les États fragiles³⁸?

Questions relatives à l'appropriation:

- Faire en sorte que la totalité de l'organisation soit partie prenante. Le Directeur régional aurait avantage à organiser dès que possible une discussion par voie électronique sur la stratégie et son application. La 13^{ème} réunion régionale africaine est une bonne occasion pour présenter la stratégie et en discuter.
- Clarifier, de haut en bas, les responsabilités du personnel à tous les niveaux en commençant par le Directeur régional.

Questions touchant au partenariat:

- Cultiver les relations de partenariats et de gestion sera essentiel pour une bonne mise en œuvre. Élaborer un plan de développement des partenariats qui aille au-delà des partenariats tripartites habituels; la gestion de l'OIT devraient déterminer quels sont les partenaires les plus réceptifs et ce qui doit être fait pour les embarquer dans le projet. Ceci pourrait entrer dans le contexte de l'examen auquel procède actuellement le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN).

³⁸ Déjà lancé au titre de l'examen des processus opérationnels de l'OIT.

Surveillance et évaluation:

- Établir des mécanismes de surveillance et d'examen de la mise en œuvre et procéder aux ajustements nécessaires.
- Établir un cadre de surveillance des résultats.

Risques et mesures d'atténuation

Quels sont les risques susceptibles de nuire à la mise en œuvre de cette stratégie?

Quelles sont les mesures d'atténuation appropriées?

R.1: Financement insuffisant

À titre de mesure d'atténuation, la mise en œuvre de la Stratégie s'efforcera de tirer profit des ressources d'autres partenaires, y compris des gouvernements, des partenaires traditionnels et non traditionnels (sud-sud) en matière de développement, ainsi que du secteur privé.

R.2: Risques programmatiques: Potentiel d'échec d'un ensemble d'actions à réaliser ses objectifs spécifiques et/ou potentiel de nuisance d'un ensemble d'actions

À titre de mesure d'atténuation, le processus de planification propre à chaque pays doit commencer par l'exposé rigoureux d'une théorie du changement qui affiche une ligne de mire claire du début d'une action jusqu'à ses impacts, avec une arborescence du processus indiquant les liens entre les activités, les produits et les résultats.

R.3: Risques des processus (de gestion): Intervalles inutilement longs entre les jalons de la mise en œuvre

À titre de mesure d'atténuation, s'assurer d'un calendrier de mise en œuvre clair, établissant nettement les responsabilités et leur surveillance.

R.4: Dérive de la mission: Égarement dans des domaines extérieurs aux priorités

À titre de mesure d'atténuation, s'assurer que les objectifs sont clairement définis, que les responsabilités sont spécifiées, et que l'évaluation des réalisations est menée dans un cadre transparent.

REMARQUES ET CONCLUSIONS

Le présent rapport est une contribution à l'élaboration d'une stratégie-cadre pour un engagement efficace de l'OIT dans les situations fragiles de la région africaine. Il définit *"l'engagement efficace de l'OIT dans les États fragiles de la région africaine"* comme: *"un engagement suffisamment profond pour générer une différence positive significative et observable sur les aspects de la fragilité entrant dans les domaines d'intervention de l'OIT"*. Le rapport est basé sur des études documentaires des documents de l'OIT et des entretiens avec le personnel et certains partenaires sociaux.

L'analyse indique que les projets de l'OIT sont habituellement pertinents, réalisent pour l'essentiel leurs objectifs, sont efficaces et souvent efficaces. Toutefois, sur la question de la durabilité et des impacts, ils ont tendance à être d'une taille trop modeste par rapport aux besoins des États fragiles. Certaines questions ont été démêlées à partir de l'analyse SWOT pour donner forme à la stratégie, comme par exemple la nécessité de continuer de bâtir des interventions évolutives; le fait de tirer parti de l'avantage des mandants tripartites; de prendre la tête des actions en ce qui concerne l'objectif de l'emploi au sein du programme pour l'après-2015; d'investir davantage dans le processus d'élaboration des politiques, et d'améliorer l'efficacité opérationnelle.

Il est suggéré que les priorités de l'OIT dans les États fragiles d'Afrique soient axées sur le renforcement des institutions, processus et mécanismes de création d'emplois, et l'encouragement à la participation et à l'inclusion de tous au développement. Parmi les questions soulignées à propos de la mise en œuvre, il faut citer celles touchant à la capacité à jouer un rôle moteur, à l'appropriation et au partenariat. Il a aussi été proposé que des mécanismes soient mis en place pour surveiller et examiner la mise en œuvre, et qu'un cadre de surveillance des résultats soit installé.

Certains risques ont été mis en relief, notamment les risques de financements insuffisants, les risques programmatiques, les risques afférents aux processus et les risques de dérives de la mission. Des mesures d'atténuation des risques ont été proposées.

L'analyse indique que les projets de l'OIT sont habituellement pertinents, réalisent pour l'essentiel leurs objectifs, sont efficaces et souvent efficaces.

ANNEXES

ANNEX 1: Mandat

Développer une stratégie-cadre d'engagement de l'OIT pour la promotion du travail décent dans les États fragiles de la région africaine

Historique

Depuis sa fondation, l'OIT a mis en relief le rôle des programmes et des politiques socio-économiques dans les efforts de consolidation de la paix et de relèvement. À l'issue de la deuxième Guerre mondiale, la Recommandation (n° 71) sur l'emploi (Transition de la guerre à la paix), de 1944, proposait une approche audacieuse de promotion de la paix et de la justice sociale, passant par le relèvement et la reconstruction sur la base de l'emploi. Cette recommandation va être révisée par la Conférence internationale du Travail en 2016 afin de l'adapter aux changements des situations d'après-conflit et des situations fragiles, ainsi qu'aux environnements exposés aux catastrophes.

La fragilité d'un pays dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels l'instabilité, l'insécurité, la pauvreté et l'inégalité. L'absence de chances de trouver un emploi ou des moyens de subsistance et, plus précisément le chômage (des jeunes) et le sous-emploi ainsi que le manque de participation sociale peuvent être des catalyseurs de conflits. Les conflits, les catastrophes naturelles et la fragilité aggravent la pauvreté, le chômage, et augmentent le secteur informel, ce qui crée un cercle vicieux menant à une fragilité plus grande encore. Le travail décent peut être un facteur crucial pour briser ce cercle et poser les fondements de la construction de communautés stables.

La communauté internationale reconnaît le caractère essentiel du travail décent pour la paix, la sécurité et la justice sociale, même dans les situations les plus complexes et fragiles. Les Nations Unies, ainsi que la Banque mondiale depuis le Rapport mondial de 2011 sur le développement, ont reconnu que la création d'emplois est cruciale pour la stabilité politique, la réintégration, le progrès socio-économique et une paix durable. Les environnements fragiles et les défis qu'ils constituent à l'encontre d'une coopération internationale efficace sont d'une grande importance dans les débats et les pratiques actuelles touchant aux politiques de développement.

L'approche de l'OIT en matière d'appui aux États fragiles est bâtie sur le nouveau Programme de développement pour l'après-2015 et conforme à celui-ci. L'un des 17 nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) proposés inclut le plein emploi productif et le travail décent pour tous, qui sont au cœur du mandat de l'OIT, et constituent un moyen majeur d'élimination de la pauvreté, tout en contribuant à l'édification de la paix. Toutefois, les priorités se retrouvent également dans divers autres ODD proposés, qui incluent spécifiquement des domaines stratégiques reflétant directement le mandat de l'OIT et appelant à l'implication de l'Organisation, comme:

- Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous;

- Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables;
- Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser (y compris par la coopération nord-sud, sud-sud et triangulaire).

L'OIT a longtemps contribué à la construction des États par la réforme sociale, en promouvant la participation démocratique, le dialogue social et les droits fondamentaux. Plus récemment, l'OIT a adopté un objectif spécifique portant sur la consolidation de la paix et la reconstruction après les catastrophes, en se concentrant sur le renforcement de la gouvernance du marché du travail et la promotion des opportunités d'emploi, et en abordant la question des jeunes en situation d'emploi précaire. Au cours de la décennie écoulée, l'OIT a mis en œuvre 360 projets de coopération technique dans 38 pays fragiles ou affectés par des conflits, y compris l'ensemble des 20 pays membres du G7+. La stratégie a consisté à renforcer la capacité des mandants de l'OIT (gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs) à jouer un plus grand rôle dans le soutien aux processus de relèvement et de développement dans les communautés affectées par des situations de fragilité ou de catastrophes, à créer des emplois et à élargir la protection sociale à l'intérieur d'une politique cohérente et globale en vue de la réintégration socio-économique et de la réduction de la pauvreté.

Le travail de l'OIT dans les situations fragiles se concentre actuellement sur les axes suivants:

- Renforcer la gouvernance du marché du travail par le dialogue social en rehaussant les capacités des mandants de l'OIT à mieux jouer leur rôle de prévention, d'atténuation, de préparation, de relèvement et de surveillance auprès des communautés et des pays affectés par la fragilité et les catastrophes.
- Promouvoir la création d'opportunités d'emploi en rehaussant l'employabilité des jeunes, et la protection sociale des femmes et des hommes dans le cadre d'une politique cohérente et globale de réintégration socio-économique et de réduction de la pauvreté dans les ménages et les communautés.
- Aborder la question des jeunes en situation d'emploi précaire pour contribuer à la stabilisation et à la résolution des conflits dans des pays tels que les Comores, la Guinée, la Sierra Leone, la Somalie et le Togo.

L'OIT est un partenaire actif dans toute une diversité d'initiatives interinstitutionnelles et de forums internationaux ayant trait à la consolidation de la paix et à la reconstruction. L'OIT est un membre actif du sous-groupe du Comité permanent interorganisations (IASC) sur la préparation aux catastrophes et les procédures d'appel consolidées pour les urgences humanitaires. L'OIT est membre à part entière du Groupe de travail Relèvement précoce de l'IASC et codirige des actions nationales dans des situations post-urgence.

En 2004, l'OIT a lancé un nouveau partenariat opérationnel avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour améliorer la protection, la réintégration et les solutions durables destinées aux personnes déplacées dans les communautés hôtes et les pays d'origine. Les deux institutions ont exécuté conjointement plus de 17 opérations de terrain et davantage d'initiatives et d'opérations conjointes ont suivi au niveau mondial et d'autres viendront dans un futur proche. En 2009, l'OIT et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont lancé conjointement pour le système des Nations Unies et les Institutions financières internationales la Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit, pour optimiser les effets, la cohérence et l'efficacité de l'aide à l'emploi et à la réintégration apportée par les institutions des Nations Unies aux États dans des situations fragiles.

Un Groupe pour les États fragiles et la réponse aux catastrophes (FSDR), créé au sein du service DEVINVEST du Département des politiques d'emploi, a pour mission d'assurer la

coordination, à l'échelle du Bureau, des engagements de l'OIT dans les contextes fragiles ou à la suite d'une catastrophe naturelle. L'OIT a récemment annoncé le lancement du programme phare sur les emplois au service de la paix et de la résilience (Jobs for Peace and Resilience). Au niveau des pays, ces programmes contribueront largement à bâtir la paix et la résilience en créant des opportunités d'emplois, en améliorant l'employabilité et en renforçant la capacité institutionnelle dans les pays affectés par des conflits ou exposés aux catastrophes, au travers d'initiatives à grande échelle centrées sur l'emploi et les ressources locales, et axées sur des programmes d'investissement dans les emplois à forte intensité de main-d'œuvre avec, en complément, le développement des compétences en vue de faciliter, en tout premier lieu, l'entrée des jeunes sur les marchés du travail et leur accès aux moyens de subsistance dans les situations fragiles.

Dans les situations fragiles, l'OIT combine les actions en aval et celles en amont. Les actions en aval consistent en projets répondant aux besoins immédiats des populations affectées par la crise et étendent les "dividendes de la paix" au niveau des communautés. Ces efforts servent de points d'entrée et donnent à l'OIT la crédibilité qui facilitera les actions en amont pour la programmation à moyen et long terme aux niveaux national et régional.

En mars 2014, lors de sa 320ème séance, le Conseil d'administration de l'OIT a débattu de sa coopération technique en réponse aux situations de conflits, de catastrophes et autres situations de crise. Le Conseil d'administration a demandé au Bureau de prendre les dispositions organisationnelles nécessaires pour renforcer sa capacité à agir dans de telles situations.

Lors de la même séance du Conseil d'administration, l'OIT a signé un Protocole d'accord avec l'association G7+ des États fragiles. Cet accord prévoit des efforts conjoints pour adapter l'implication de l'OIT dans les États Membres du G7+ selon les spécificités de leurs contextes, en étroite coopération avec les gouvernements, en particulier par le moyen de programmes et projets conjoints centrés précisément sur: i) la recherche (études de cas) sur les questions suivantes: création d'emplois, développement des compétences, développement industriel; ii) la facilitation des apprentissages mutuels entre les pays du G7+ et d'autres pays en développement ou moins développés, l'accent étant mis tout particulièrement sur la coopération "fragile à fragile"; iii) la coordination entre les partenaires au développement et les États Membres du G7+ pour les questions touchant aux politiques de migrations internationales de main-d'œuvre, ainsi qu'à la réintégration socio-économique des réfugiés et autres citoyens des États dans des situations fragiles, en particulier au sein d'une même région et dans des États voisins; et iv) l'assistance technique.

C'est dans ce contexte que le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique s'est lancé dans une initiative visant à élaborer une stratégie d'engagement efficace de l'OIT dans les États fragiles de la région africaine.

La promotion du travail décent dans les États fragiles a été désignée comme l'une des priorités majeures pour l'OIT dans la région africaine. Quatorze des États qui se sont déclarés "fragiles" et qui sont actuellement membres de l'association volontaire du groupe G7+ des États fragiles sont situés en Afrique, à savoir: Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad et Togo.

Hormis la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo, l'OIT ne réside dans aucun des pays susmentionnés, bien qu'elle appuie dans certains les gouvernements et les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de travailleurs) au travers de projets de coopération technique. Des programmes de pays pour le travail décent ont également été formulés et finalisés pour certains pays, ce qui dessine un cadre d'engagement.

Habituellement, les bureaux de pays l'OIT couvrant les États fragiles travaillent en étroite collaboration avec les institutions des Nations Unies au niveau du pays, afin de consolider la paix et les États dans le cadre des Objectifs de paix et de sécurité du New Deal. Concrètement toutefois, l'OIT joue souvent un rôle secondaire, d'abord et avant tout parce qu'elle n'est pas une organisation résidente et qu'elle ne participe que ponctuellement aux équipes de pays des Nations Unies. Il faut donc retenir toute l'importance de la présence dans les États fragiles dès les premiers stades du relèvement si l'on veut aider les pays à évaluer les besoins d'emploi et de protection sociale, afin d'élaborer et appliquer rapidement des programmes de développement qui mettent la création d'emplois au centre de l'effort de reconstruction et de relèvement.

Une stratégie d'engagement de l'OIT dans les États fragiles d'Afrique

Le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique, considérant qu'il est particulièrement urgent de minimiser la fragilité des États (ou leurs zones fragiles) pour parvenir à stabiliser et développer l'Afrique, vise à élaborer une stratégie-cadre cohérente pour un plus fort engagement de l'OIT dans la promotion du travail décent dans les États fragiles de ce continent. L'OIT souhaite s'engager dans une collaboration externe pour appuyer cet effort initial qui ouvrira la voie à une implication substantielle dans les États fragiles à partir de 2015.

L'engagement actuel de l'OIT dans les États fragiles de la région africaine se manifeste de façon prédominante par un "soutien aux projets" – c'est-à-dire un appui ponctuel et individualisé aux projets de coopération technique dans certains États fragiles, mais pas tous, de la région. L'appui offert par l'OIT aux États fragiles de la région africaine émerge souvent considérablement plus tard que celui d'autres institutions et évolue habituellement en s'adaptant aux ressources disponibles.

Le fait de ne pas avoir de présence résidentielle dans les États fragiles conduit à des difficultés de coordination, des procédures administratives pesantes, et gêne la cohérence de la participation de l'OIT aux initiatives des équipes pays des Nations Unies. L'intégration du travail décent dans les stratégies et la mobilisation des ressources des pays s'en trouve affaiblie. De plus, les contraintes et les risques afférents à la sécurité, ainsi que les difficultés d'accès aux zones éloignées, entravent les opérations et les prestations. Cependant, lorsque des institutions telles que le PNUD et la FAO sont présentes dans le pays, les contraintes ci-dessus ne justifient pas l'absence de l'OIT.

Au niveau programmatique, dans le complexe paysage institutionnel des États fragiles, les cibles des projets sont souvent trop optimistes et le développement des capacités des mandants n'est pas correctement conçu ou n'est pas considéré, à tort, comme un objectif premier des initiatives. L'intégration insuffisante des connaissances et du personnel disponibles sur place diminuent l'appropriation au niveau local. Il est donc indispensable de procéder à des évaluations correctes des besoins et prenant en considération le contexte local, lorsque l'on aborde les situations fragiles dans leurs spécificités.

La stratégie-cadre proposée cherche à rehausser le niveau de pertinence de la contribution et de l'engagement de l'OIT dans les États fragiles en concentrant le soutien de l'OIT dans les zones où l'Organisation dispose d'un avantage comparatif manifeste. Cela suppose d'inclure une large typologie des services que l'OIT pourrait offrir aux États fragiles dans diverses situations que connaît la région africaine, comme:

- Promouvoir, dans les pays en situation de fragilité, le développement d'initiatives spécifiques au contexte pour combattre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion à travers la promotion du travail décent, le développement de l'esprit d'entreprise, le soutien aux réformes sociales, la récupération des pertes de moyens de subsistance à cause des crises, en accordant une attention particulière aux femmes, aux jeunes et aux enfants ainsi qu'aux ex-combattants, aux personnes déplacées ou handicapées, en s'appuyant,

par exemple, sur l'approche du programme phare Emplois pour la paix et la résilience;

- Faire entrer dans le cadre du g7+ l'approche, l'expertise technique et l'expérience de l'OIT et de ses interventions dans des situations fragiles, par exemple en appuyant les mandants par l'introduction d'experts techniques dans leurs institutions;
- Renforcer la capacité des mandants tripartites de l'OIT et des organisations de la société civile dans les pays en situation de fragilité pour développer des réponses nationales et soutenir le dialogue social comme un moyen de consolider la paix;
- Encourager la collaboration fragile-à-fragile.

La stratégie-cadre devrait aussi se préoccuper de l'efficacité opérationnelle et de l'efficience de la prestation des services par l'OIT dans les États fragiles, sur la base des difficultés/ limites auxquelles l'Organisation est confrontée.

La stratégie-cadre identifiera des projets et programmes efficaces et reproductibles dans les domaines stratégiques de contribution suivants:

- Promotion de l'emploi, développement des compétences et de l'esprit d'entreprise, en particulier pour les jeunes, les femmes et la réinsertion des combattants démobilisés;
- Dialogue social comme moyen de contribuer à la paix et la réconciliation;
- Protection sociale et filets de sécurité sociale; soutien à l'éradication du travail des enfants;
- Administration du travail
- Réduction des risques, pré-catastrophe et post-catastrophe, de réduction des moyens de subsistance, continuité des affaires et adaptation au changement climatique.

La stratégie-cadre apportera des orientations et des recommandations sur la façon d'encourager un engagement efficace de l'OIT dans les États fragiles, en tenant compte du mandat et des objectifs de celle-ci, des besoins des mandants tripartites et des cadres nationaux de développement existants.

L'on envisage que la stratégie-cadre prenne en compte les spécificités sous-régionales et/ou des pays dans son analyse et sa présentation.

Produits

Il est attendu du collaborateur extérieur qu'il livre les produits suivants:

1. Un synoptique annoté ne dépassant pas quatre pages et présentant la structure proposée pour le document de la stratégie-cadre;
2. Un projet de stratégie-cadre ne dépassant pas 25 pages (hors annexes).

Il est attendu aussi du collaborateur extérieur qu'il présente le projet de document sur la stratégie avant sa finalisation lors d'une réunion avec l'équipe de gestion, à organiser au Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique. Les personnels de terrain de l'OIT concernés et les représentants du siège de l'OIT pourront être invités à assister à cette rencontre.

Méthodologie

Il est attendu du collaborateur extérieur qu'il entreprenne une étude documentaire de la documentation relevant de la Stratégie mondiale de l'OIT pour l'engagement dans les États fragiles, en s'intéressant particulièrement à son engagement dans la région africaine.

Le collaborateur extérieur conduira aussi des consultations auprès de certains représentants de l'OIT au Bureau régional pour l'Afrique, auprès des équipes de soutien pour le travail décent et des bureaux de pays dans la région africaine, ainsi qu'auprès de responsables au siège de l'OIT. Il est attendu du collaborateur extérieur qu'il entreprenne une ou plusieurs visites de terrain dans la région africaine auprès de certains États fragiles dans lesquels l'OIT est actuellement

engagée et qu'il mène des consultations avec les mandants tripartites et les partenaires de ces pays, selon que de besoin.

Le Bureau régional pour l'Afrique mettra à la disposition du collaborateur extérieur toutes les sources d'information demandées/ nécessaires.

Le groupe pour les États fragiles et la réponse aux catastrophes (FSDR), anciennement OIT/ CRISE, de DEVINVEST, partagera aussi les documents disponibles (programmes, rapports, enseignements retenus et évaluations susceptibles de contenir des informations utiles au consultant.

Le collaborateur extérieur pourra entretenir tous les contacts nécessaires avec l'unité d'évaluation de l'OIT en ce qui concerne l'évaluation thématique mondiale de l'engagement de l'OIT dans les États fragiles, actuellement en cours.

Calendrier

Le synoptique annoté sera présenté au Bureau régional pour l'Afrique le 18 mai 2015 au plus tard.

Le premier projet de stratégie sera soumis au Bureau régional pour l'Afrique le 17 juillet 2015 au plus tard. Le Bureau régional pour l'Afrique apportera des commentaires sur le projet de stratégie et un deuxième projet de stratégie sera soumis au Bureau régional pour l'Afrique le 10 août 2015 au plus tard.

Conditions

Le collaborateur extérieur sera engagé pour une durée totale de 60 jours ouvrables dans la période courant du 1er mai au 10 août 2015.

Il sera attendu du collaborateur extérieur qu'il entreprenne une mission de terrain dans la région africaine pour visiter un certain nombre d'États fragiles sélectionnés³⁹ (deux à trois) ainsi qu'une mission au Bureau régional pour l'Afrique de l'OIT pour présenter le projet de stratégie. À cette fin, des billets d'avion aller-retour prépayés seront fournis au collaborateur extérieur, en classe économique. Le collaborateur extérieur recevra aussi une indemnité journalière de subsistance (per diem) au taux officiel des Nations Unies pendant la durée des missions. Le per diem sera payé au collaborateur extérieur préalablement aux missions. Les dates et arrangements exact relatifs aux voyages seront convenus entre le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique et le collaborateur extérieur.

Gestion

Ce service de conseil sera géré par l'équipe de gestion du Bureau régional pour l'Afrique..

ANNEX 2: Personnes consultées

Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique

- M. Aeneas C. Chuma, Directeur régional pour l'Afrique
- Mme Dayina Mayenga, Directrice régionale adjointe
- M. Geir Tostol, Spécialiste principal des opérations
- Mme Luladay Aragaw, Chargée des politiques et de la recherche
- M. Gugsu Yimer, Spécialiste principale de la surveillance et de l'évaluation
- M. Dereje Alemu, Chargé des programmes,
- M. Yoseph Aseffa, Conseiller technique principal, Micro-assurance
- Mme Cynthia Samuel-Olonjuwon, Cheffe, Unité régionale de la programmation

Siège de l'OIT

- M. Jürgen Schwettmann, Département des partenariats et de l'appui aux programmes extérieurs (PARDEV)
- Mme Yousra Hamed, Unité de la finance sociale
- M. Federico Negro Groupe pour les États fragiles et la réponse aux catastrophes, DEVINVEST
- M. Hervé Berger, Service des principes et droits fondamentaux au travail (FPRW)
- Mme Sophie De Coninck, (FPRW)
- M. Oliver Jutersonke, Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix CCDD, Graduate Institute
- Mme Maria Crisetti, PARDEV

Dakar

- M. Kavunga Kambale, Chargé des programmes Équipe d'appui technique/ Bureau de pays (EAT/BP)–Dakar

République démocratique du Congo

- Mme Aminata Maiga, Directrice

- M. Roger Mavinga Nkambu, Chargé des programmes
- M. Constantine Yebe, Chargé des programmes
- M. Marc Atibu Saleh Mweke, Directeur, Chef du Département juridique, social et fiscal, Fédération des entreprises du Congo, RDC
- M. Paul-Robert Lumani-Ngoy: Directeur financier et Chef de mission, Unité d'exécution du Programme national de désarmement, de démobilisation et réinsertion, RDC
- M. Roger Musombo Tambwe: Directeur du Département technique de la réintégration, Unité d'exécution du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, RDC
- M. Guy Kuku Gedila: Président, Confédération démocratique du travail, RDC
- Mme Angélique Kikudi, Helian: Directrice générale, Office national de l'emploi, RDC
- Mme Malaika, Consultant, Banque mondiale

Programme de l'OIT pour la Somalie

- M. Paul Crook, Conseiller technique principal, OIT
- Mme Angela Kabiru, Directrice de projet, Programme de l'OIT pour la Somalie
- Mme Angela Atsiaya, Chargée des programmes de l'OIT pour la Somalie
- M. Ilias Dirie, Expert en développement
- M. Robie Mohamed, Administrateur technique

39 En coordination avec les bureaux de terrain concernés de l'OIT.

