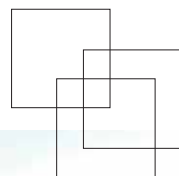




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 7-4
PPE et emplois verts
au moyen de travaux verts

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Ootobe, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

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



Note d'orientation n° 7-4

PPE et emplois verts au moyen de travaux verts

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

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

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

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

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)

978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

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

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

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

04.03.7

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

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

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

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

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

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

Note d'orientation n° 7-4

PPE et emplois verts au moyen de travaux verts



Objectif

La présente note a pour objet d'exposer les responsables politiques et les praticiens aux possibilités qui peuvent s'offrir aux programmes publics d'emploi¹ (PPE) de créer des emplois verts qui comprennent du travail dans des activités qui améliorent la productivité des ressources naturelles et sont liées à l'adaptation au changement climatique, à la préservation et à l'assainissement de l'environnement. Certaines des difficultés et des possibilités de promotion de ces activités sont aussi évoquées et des exemples de projets sont présentés. Un certain nombre de possibilités susceptibles d'avoir un impact fort sont aussi identifiées.

Introduction

Beaucoup de programmes publics d'emploi englobent des projets qui sont liés à la préservation ou à l'assainissement de l'environnement. Ils peuvent avoir un effet multiplicateur fort sur les communautés vulnérables en conjuguant les multiples objectifs sociaux, environnementaux et économiques de la création d'emplois, du soutien des revenus et de la création d'actifs par la restauration des ressources naturelles fondamentales afin de réduire l'incidence locale du changement climatique, tout en promouvant une approche de l'agenda du travail décent fondée sur des droits. Il s'agit actuellement d'un domaine de forte innovation, susceptible de conjuguer ces multiples objectifs qui font partie d'une politique de croissance équitable et inclusive, en procurant de la dignité au moyen du droit au travail. Compte tenu des préoccupations croissantes concernant l'environnement, il est probable qu'à l'avenir, de plus en plus de programmes intégreront une telle orientation, qui correspond à une définition large des emplois verts.

Qu'entend-on par “emplois verts”?

Cette expression couvre un large éventail d'emplois. Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE, 2008), les emplois verts réduisent l'impact des entreprises et des secteurs économiques sur

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



l'environnement à des niveaux qui sont durables, ou encore il s'agit d'emplois qui préservent ou assainissent l'environnement, en plus de fournir du travail décent. En particulier, mais pas exclusivement, cela comprend les emplois qui: protègent les écosystèmes et la biodiversité; réduisent la consommation d'énergie, de matériaux et d'eau au moyen de stratégies visant à maximiser l'efficacité; diminuent l'empreinte carbone des économies et réduisent au minimum ou évitent la production de toutes formes de déchets et de pollution. Ces emplois peuvent être dans le secteur public ou dans le secteur privé et contribuent à la création de biens publics ou privés. Dans le contexte des PPE, il s'agit principalement des emplois verts qui créent des biens et des services publics.

Ces dernières années, la discussion sur les emplois verts a généralement été axée sur les possibilités d'emplois liées au changement climatique et à l'atténuation des risques de catastrophes naturelles, ainsi que sur l'adaptation des moyens de subsistance, mais les PPE peuvent contribuer à une bien plus large gamme de projets et d'activités liés à l'environnement. Cela est attesté par les nombreux PPE existants dans le monde et, en particulier, les programmes d'intervention en cas de crise qui vont au-delà des mesures de secours d'urgence ainsi que les investissements en infrastructures. Par ailleurs, on est de plus en plus conscient de la mesure dans laquelle la dégradation de l'environnement intensifie la pauvreté et des possibilités d'améliorations des ressources fondamentales pour augmenter les moyens de subsistance disponibles et améliorer la qualité de la vie – en mettant en évidence les liens constructifs entre le changement climatique, l'emploi, les revenus et la réduction de la pauvreté (BIT, 2007).

Même si la promotion des emplois verts contribue à une croissance multisectorielle tout en réduisant les émissions, beaucoup de projets ayant un impact sur l'environnement donnent lieu à la construction d'infrastructures. Certaines des questions analysées dans les notes d'orientation concernant les PPE axés sur les infrastructures, et l'utilisation de méthodes de construction à haute intensité de main-d'œuvre, sont aussi pertinentes pour les infrastructures qui contribuent à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement, à la conservation des sols et des eaux, et à la productivité des terres. Comme exemples on peut citer: les structures qui réduisent l'érosion des sols; les digues qui protègent les zones côtières des tempêtes liées au réchauffement climatique; le reboisement; la gestion des bassins hydrographiques, la mise en valeur des terres agricoles; et l'irrigation. Les objectifs de ces projets sont de nature environnementale, mais leur exécution est généralement très semblable à celle des autres projets d'infrastructures réalisés dans le cadre des PPE.

À mesure que montent les pressions qui s'exercent sur le capital naturel, il est aussi devenu plus nécessaire de faire des investissements publics dans la préservation des écosystèmes qui produisent ce capital. Par exemple, dans les zones où les ressources en eau sont peu abondantes, les mesures

prises pour assurer une couverture végétale appropriée, limiter le surpâturage, réduire l'érosion des sols et éliminer les espèces étrangères invasives peuvent faire une différence mesurable concernant la présence d'eaux de ruissellement en surface et les eaux souterraines. La disponibilité en eau a des conséquences pour le développement économique, pour la consommation d'eau et pour l'agriculture. La gestion de l'environnement s'annonce comme un domaine crucial pour l'investissement public et les activités qu'exige cette gestion sont souvent à haute intensité de main-d'œuvre, et se prêtent donc à des solutions offertes par les PPE.



Envergure et champ d'application des “travaux” environnementaux

Le tableau 1 contient une liste des interventions possibles qui relèvent du champ des emplois verts, de leurs principaux avantages et des travaux connexes à haute intensité de main-d'œuvre.

Bon nombre de ces activités font déjà partie des PPE existants et contribuent puissamment à améliorer l'environnement et à fournir des emplois. La possibilité d'inclure ces activités dans un programme local est une question qu'il faut évaluer au cas par cas. Il faut prendre en compte non seulement les circonstances environnementales locales, mais aussi la mesure dans laquelle ces activités sont déjà mises en œuvre par d'autres mécanismes existants. Dans beaucoup de zones urbaines, les pauvres peuvent être déjà actifs sur les marchés (informels) locaux dans le domaine de la collecte et du recyclage des déchets. En pareilles circonstances, les gestionnaires des PPE devraient veiller à compléter ces activités et non pas à les remplacer, et donc risquer de détruire ou de compromettre les moyens de subsistance existants.

Tableau 1. Activités liées à l'environnement possibles pour les PPE

Projets qui contribuent à **la préservation et la mise en valeur de l'environnement**, à **la conservation des sols et des eaux**, et à **la productivité des terres**

Intervention	Principal avantage	Activités à haute intensité de main-d'œuvre
Lutter contre l'érosion des sols (PETP ¹ Land Care, PNMGGER ² , PPPS ³)	Maintien de la productivité des terres	Construction de structures en terre, plantation de végétation (d'origine locale)

¹ Programme élargi de travaux publics, Afrique du Sud.

² Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi, Inde.

³ Programme productif de protection sociale, Éthiopie.



Intervention	Principal avantage	Activités à haute intensité de main-d'œuvre
Récupération de l'eau (PNMGGER, PPS, KKV ⁴)	Augmentation de la disponibilité en eau (souterraine)	Construction de petits barrages et autres structures, comme des réservoirs, bassins et citernes souterrains dans les zones urbaines ⁵ , rénovation des bassins hydriques classiques, débouillage des bacs
Protection contre la sécheresse, végétalisation/plantation d'arbres (Greening the Nation, aménagement de bassins hydrographiques au titre du PNMGGER, PPS)	Aménagement d'une protection contre la sécheresse, augmentation de la production de fruits/ombrage et stockage de carbone, réduction de l'érosion des sols, augmentation de la valeur des terres	Plantation d'arbres et autres végétaux, arrosage et entretien des jeunes arbres, aménagement de micro bassins hydrographiques
Remise en valeur des terres dégradées (Working for Wetlands, Working for Woodlands, PNMGGER, PPS)	Rétablissement de la capacité des terres de fournir des services d'écosystème, comme la récupération et la purification des eaux, le stockage de carbone, et la fourniture d'un habitat aux espèces menacées	Plantation de végétaux d'origine locale, élimination des espèces étrangères invasives, rétablissement des cours d'eau et des zones humides
Prévention des incendies et lutte contre les incendies (Working on Fire)	Réduction de l'impact et de la fréquence des incendies, en particulier des incendies de forêt	Découpage et entretien d'allées coupe-feu, évacuation des matériaux inflammables
Surveillance des réserves et des zones protégées (People & Parks)	Conservation de la biodiversité, en particulier des espèces menacées, promotion du tourisme	Organisation de patrouilles dans les parcs et aux alentours des parcs
Élimination des espèces étrangères invasives (Working for Water)	Augmentation de la disponibilité en eau, amélioration de la productivité des terres	Élimination physique des espèces étrangères invasives, utilisation de produits chimiques, le cas échéant

⁴ *Kazi Kwa Vijana* (Programme pour l'emploi des jeunes), Kenya.

⁵ Capter les eaux pluviales et les acheminer jusqu'à la nappe phréatique est important car les eaux souterraines sont souvent la seule source pour l'approvisionnement en eau des villes, et du fait de l'imperméabilité de la plupart des environnements urbains dominés par l'asphalte et le béton, la plus grosse partie des eaux s'écoule au loin.

Projets dans le cadre des stratégies d'aménagement des taudis urbains pour
améliorer les conditions de travail et de vie dans les quartiers à faible revenu

Intervention	Principal avantage	Activités à haute intensité de main-d'œuvre
Enlèvement des déchets et des ordures (Working for the Coast, KKV)	Diminution des pressions sur les infrastructures de drainage et d'évacuation des eaux usées, amélioration de l'esthétique, santé publique	Ramassage et transport des déchets et des ordures
Recyclage	Fourniture d'un revenu par la vente de produits recyclés, diminution des besoins de décharges	Collecte, tri et transport de matériels recyclables
Production de compost	Fourniture d'un revenu par la vente de compost, d'intrants pour les activités agricoles et horticoles, diminution des besoins de décharges	Collecte et tri de matériaux organiques, construction et maintenance d'installations pour la production de compost, emballage et vente de matériaux transformés en compost
Installation de chauffe-eau solaires pour les foyers pauvres et les bâtiments publics	Réduction des émissions de CO ₂ , réduction des coûts énergétiques pour les pauvres et les pouvoirs publics	Production et installation de chauffe-eau solaires
Amélioration de la résistance aux intempéries des maisons et des bâtiments publics	Réduction des émissions de CO ₂ , réduction des coûts énergétiques pour les pauvres et les pouvoirs publics	Isolation des plafonds, des portes et des fenêtres

Projets qui contribuent à **une stratégie fondée sur les ressources locales qui optimise l'utilisation de ces ressources, réduit au minimum l'utilisation de machines et fait appel à des technologies de construction respectueuses de l'environnement dans l'aménagement de routes**

Intervention	Principal avantage	Activités à haute intensité de main-d'œuvre
Travaux de protection des pentes	Baisse de la probabilité de glissements de terrain et de perturbations des transports	Plantation d'herbe et d'arbres, installation de gabions
Construction de remblais le long des routes	Diminution des inondations des routes et des perturbations des transports	Divers travaux à haute intensité de main-d'œuvre
Variante de réalisation de pavage des chaussées	Diminution de la poussière et abaissement du coût de la remise en état et de l'entretien	Divers travaux à haute intensité de main-d'œuvre

Projets qui contribuent à **l'adaptation au changement climatique au niveau des communautés**

Intervention	Principal avantage	Activités à haute intensité de main-d'œuvre
Irrigation	Augmentation de la disponibilité en eau durant la saison sèche et approvisionnement en eau mieux régulé durant la saison humide	Divers travaux à haute intensité de main-d'œuvre
Protection et lutte contre les inondations	Diminution des inondations des communautés lors de fortes pluies	Divers travaux de drainage
(Re)boisement	Amélioration de la protection contre les orages et de la capacité de rétention des eaux	Plantation d'arbres et entretien des terres à bois

Investissements environnementaux et productivité agricole

Le rôle central que jouent l'assainissement et la conservation de l'environnement dans le PNMGGER, le PPPS et le PETP peut en surprendre certains. Cependant, lorsqu'on réalise que ces programmes sont des programmes de longue durée, l'optique environnementale devient plus évidente. Dans les trois pays, l'état actuel de l'environnement a des effets négatifs graves sur les pauvres. En Éthiopie et en Inde, il est reconnu que l'investissement environnemental dans les zones rurales est une condition préalable pour améliorer la viabilité de l'agriculture. L'accent mis dans le

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



PNMGGER et le PPPS sur divers aspects de l'assainissement et la conservation de l'environnement s'inscrit donc dans le cadre de la stratégie visant à accroître la productivité agricole, en particulier chez les petits agriculteurs et ceux qui pratiquent une agriculture de subsistance. Le caractère judicieux de l'investissement dans l'environnement n'est plus contesté à cet égard; le lien entre cet investissement, l'agriculture et les stratégies générales en matière de développement rural est clair et la question est maintenant de savoir comment optimiser ces investissements dans le contexte du PNMGGER et du PPPS.

En Afrique du Sud, les programmes environnementaux au titre du PETP privilégient fortement les interventions qui améliorent la disponibilité en eau, car c'est le facteur critique qui limite l'expansion de l'agriculture.

Services environnementaux et PPE

Mais en Afrique du Sud, l'accent est mis plus directement sur les services environnementaux qui réhabilitent ou renforcent les écosystèmes vulnérables et le capital naturel qu'ils offrent – et qui sont décrits plus en détail ci-après.

Encadré 1. Le Programme “Working for Water” dans le cadre du PETP en Afrique du Sud

Le premier programme de travaux publics en Afrique du Sud spécifiquement axé sur l'assainissement et la conservation de l'environnement a été le Programme “Working for Water” (Eau contre travail) qui a commencé en 1995 dans le cadre du Programme de reconstruction et de développement (RDP) lancé par le gouvernement qui venait d'être élu démocratiquement.

Le nom de ce programme est quelque peu trompeur et beaucoup sont surpris de constater que son activité principale consiste à éliminer la végétation étrangère invasive. Celle-ci consomme considérablement plus d'eau que la végétation d'origine locale et, de ce fait, son développement rapide réduit significativement le débit des cours d'eau dans les pays où les ressources en eau sont déjà rares. À ce titre, ce programme est réellement un investissement destiné à limiter des dommages – en l'occurrence la préservation de l'eau douce disponible. Par ailleurs, comme l'élimination de ces plantes est une activité à très haute intensité de main-d'œuvre, le nom du programme est non seulement justifié du point de vue technique, mais il montre aussi comment un programme qui porte sur un problème environnemental relativement peu connu et mal compris répond aussi à deux priorités politiques essentielles: la création d'emplois et la rareté des ressources en eau.

La capacité du programme de communiquer et de démontrer la synergie entre l'assainissement de l'environnement, la création d'emplois pour les pauvres et l'augmentation de la disponibilité en eau est l'une des clés de son succès jusqu'ici.



En mars 2009, le programme avait nettoyé 856 000 hectares de végétation étrangère invasive, ce qui s'était traduit par une augmentation des débits des cours d'eau et de la disponibilité en eau dans ces zones (DWAF, 2008). Cependant, les avantages se sont étendus bien au-delà de cette augmentation de la disponibilité en eau et comprennent: un accroissement de la productivité des terres, en particulier dans les zones d'élevage; la préservation de la biodiversité, en particulier dans les zones où l'équilibre écologique est délicat et où les végétaux invasifs peuvent supplanter les espèces locales; une hausse de la valeur des terres; une amélioration de la résistance aux incendies. Le programme a aussi aidé à conserver de nombreuses zones et réserves protégées, qui sont très importantes pour le secteur du tourisme en expansion en Afrique du Sud.²

Au fil des années, le Programme "Working for Water" a donné naissance à divers autres programmes publics d'emploi à caractère environnemental parfois appelés programmes "Working for": "Working for Wetlands" (terres humides contre travail), "Working on Fire" (travail de lutte anti-incendie), "Working for the Coast" (littoral contre travail), "Working for Tourism" (tourisme contre travail) et "Working on Waste" (travail pour l'élimination des déchets). Des propositions ont été élaborées pour établir trois programmes additionnels à court terme: "Working for Woodlands" (terres boisées contre travail), "Working for Forests" (forêts contre travail) et "Working for Energy" (énergie contre travail), qui englobent de nombreuses activités axées sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par exemple en installant des chauffe-eau solaires, en améliorant le rendement énergétique des bâtiments administratifs et en produisant de l'énergie à partir de résidus de la biomasse. En outre, certains programmes similaires n'ont pas adopté l'appellation "Working for", comme "People and Parks" et "Land Care".

Source: Lieuw-Kie-Song, M. 2009. *Green jobs for the poor: A public employment approach*, Document d'information sur la réduction de la pauvreté n° 2009-02 (PNUD, New York).

Possibilités d'impact fort³

Six ensembles de circonstances ont été identifiés dans lesquels les programmes de travaux publics à caractère environnemental pourraient être, en tant que tels, des options de politique particulièrement efficaces, ou pourraient être intégrés dans d'autres activités.

Circonstances de dommages importants causés à l'environnement

Dans de nombreuses parties du monde, le capital naturel de l'environnement a déjà été si gravement appauvri que, en l'absence d'investissements d'envergure pour inverser la dégradation, sa productivité demeurera extrêmement faible. Lorsque les pauvres vivant dans ces zones sont tributaires de la productivité de l'environnement, ils sont fondamentalement piégés dans une situation où leur propre productivité demeure aussi

² Common Ground. 2003. *Working for Water External Evaluation, Synthesis Report* (Afrique du Sud). Peut être consulté à: <http://www.dwaf.gov.za/wfw/docs/CommonGround,2003.pdf>

³ La section ci-après s'inspire de M. Lieuw-Kie-Song: *Green jobs for the poor: A public employment approach*, Document d'information sur la réduction de la pauvreté n° 009-02 (PNUD, New York, 2009).



extrêmement faible. Généralement, ces personnes sont trop pauvres pour faire eux-mêmes les investissements en capital naturel nécessaires. L'exemple probablement le plus clair de ces conditions est en Haïti, où, dans de nombreuses zones, le déboisement intensif, l'érosion des sols et les crues subites ont réduit la productivité des terres à tel point qu'elles ne peuvent plus faire vivre les personnes qui en dépendent. Il faut faire des investissements durables pour restaurer le capital naturel et créer des possibilités d'emploi durables pour les pauvres qui vivent dans ces zones. Haïti est peut-être l'un des exemples les plus extrêmes, mais cette érosion du capital naturel existe dans beaucoup d'autres pays, même si elle n'est pas aussi apparente.

L'exemple d'Haïti montre un cas où les pauvres subissent directement les effets de graves dommages environnementaux, cependant, il peut y avoir des cas où ces dommages n'ont pas une incidence directe sur les pauvres, mais où les programmes publics d'emploi peuvent néanmoins être une option de politique efficace, compte tenu de la nature à haute intensité de main-d'œuvre des activités requises pour réparer ces dommages. Comme exemples de dommages environnementaux importants, on peut citer les graves menaces que certaines plantes invasives représentent pour certaines parties protégées des formations végétales uniques de type "fynbos" en Afrique du Sud et la disparition de 93 pour cent de la forêt tropicale humide atlantique dans le Sud-est du Brésil. En Afrique du Sud, cette menace est partiellement prise en compte par le programme "Working for Water". Au Brésil, une partie des activités nécessaires pour conserver et régénérer les dernières parties restantes de la forêt tropicale humide atlantique pourraient aussi être mises en œuvre par des programmes publics d'emploi à caractère environnemental. Cependant, ces programmes sont rarement considérés comme une option au Brésil et le gouvernement s'attache plutôt à créer des possibilités de travail indépendant et à augmenter le revenu des pauvres qui dépendent des zones protégées ou qui vivent à proximité de ces zones. Ces approches ont leurs vertus, mais elles sont aussi limitées et impliquent peu l'État.

Compléter d'autres stratégies et dispositifs en matière de développement rural

Les programmes proposés offrent un bon potentiel pour compléter d'autres stratégies de développement rural. Cela s'explique par le fait qu'il manque un élément capital dans beaucoup de programmes de développement rural: des activités permettant aux pauvres de vendre leur main-d'œuvre excédentaire et de recevoir un revenu en espèces pour compléter leurs autres moyens de subsistance. Les programmes publics d'emploi qui fournissent un tel revenu, mais qui sont conçus pour limiter le coût d'opportunité de la participation en ne concurrençant pas les autres moyens de subsistance, peuvent être particulièrement efficaces pour réduire la pauvreté.



Comme exemples de programmes conçus selon ce schéma, on peut mentionner le Programme d'entretien des routes Zibambele en Afrique du Sud, qui fournit un emploi à temps partiel régulier et prévisible aux femmes pauvres. Les femmes sont employées 60 heures par mois, mais elles jouissent d'une flexibilité considérable pour établir leur programme de travail afin de le concilier avec leurs autres activités de subsistance et leurs responsabilités domestiques. En Inde, la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi permet aussi aux pauvres de décider quand ils veulent travailler pour le programme, ce qui fait qu'ils peuvent prendre des emplois rémunérés dans l'agriculture durant les saisons hautes ou continuer de travailler leurs propres terres.

En même temps, beaucoup de zones rurales offrent des possibilités substantielles d'investissement dans le capital naturel. Elles peuvent être très diverses, par exemple la récupération de l'eau pour intensifier les activités agricoles locales, améliorer le caractère attrayant d'une zone comme destination touristique, ou entretenir des bassins hydrographiques pour améliorer l'approvisionnement en eau des communautés locales et des communautés ou des villes situées en aval. Les domaines du PNMGGER axés sur l'environnement en Inde constituent un exemple de cette stratégie en vertu de laquelle les programmes publics d'emploi sont utilisés pour compléter les stratégies de développement rural, surtout celles qui sont axées sur l'accroissement de la productivité agricole et la création de moyens de subsistance.

Les pauvres se livrent à des activités de destruction et de surexploitation des ressources

Il y a de nombreux domaines dans lesquels les pauvres sont impliqués, ou sont en réalité employés par des tiers pour détruire le capital naturel. Comme exemple, on peut citer la déforestation des terres dans la région de l'Amazonie au Brésil. Il est difficile d'obtenir des chiffres fiables en raison de la nature illégale de ces activités, mais il est notoire que beaucoup de personnes sont employées dans des conditions très mauvaises pour déboiser (illégalement) la forêt. Très souvent, elles le font parce qu'il n'y a pas d'autres options d'emploi offertes. Les programmes de travaux publics à caractère environnemental pourraient s'insérer dans une politique de mise en valeur légale des forêts, offrir des emplois dans de meilleures conditions de travail à ces personnes et en même temps les employer à la mise en œuvre d'activités favorables à l'environnement comme le reboisement ou d'autres activités d'agroforesterie.

À eux seuls, ces programmes ne seraient pas efficaces pour lutter contre la déforestation ou la surexploitation des ressources car les facteurs qui sont à l'origine de ce type de destruction de l'environnement sont nombreux et complexes. Cependant, ces programmes fourniraient des emplois et des revenus de substitution aux pauvres et, en même temps, réorienteraient leur main-d'œuvre vers l'assainissement et la conservation.

Des zones urbaines à forte concentration de pauvreté et de chômage

Les zones urbaines où vivent un grand nombre de pauvres représentent la quatrième possibilité pour ces programmes. Ces zones se caractérisent aussi généralement par une dégradation des conditions environnementales et un fort excédent de main-d'œuvre causé par le chômage ou le sous-emploi. En pareilles circonstances, il se peut que des programmes de travaux publics axés sur les infrastructures soient déjà en place, mais l'ajout d'activités environnementales crée la possibilité d'augmenter significativement l'impact. En outre, les investissements dans les infrastructures présentant des avantages spécifiques pour l'environnement – amélioration de l'évacuation des eaux usées, récupération des eaux pluviales, isolation des habitations et chauffe-eau solaires – sont positifs à divers égards. Selon la zone considérée, d'autres possibilités peuvent aussi être souhaitables, comme l'amélioration de la couverture végétale et la plantation d'arbres, la gestion et le recyclage des déchets.



Interventions en cas de catastrophes naturelles

Ces programmes peuvent aussi avoir un impact fort en structurant les interventions en cas de catastrophes naturelles en tant que PPE. Dans ce contexte, il existe des possibilités de court terme comme de long terme. Les mesures de court terme seraient celles qui sont prises directement pour faire face aux catastrophes naturelles et qui viseraient à inverser les dommages causés, en particulier dans les zones où l'environnement était déjà fragile en raison d'une surexploitation des ressources, comme dans le cas d'Haïti déjà mentionné.

Mais au-delà, des possibilités de long terme se présenteraient aussi dans certaines zones, où la restauration de l'environnement peut avoir pour conséquence de limiter les effets de catastrophes similaires à l'avenir.

Comme autre exemple de possibilités de long terme, on peut citer la gestion des forêts côtières de palétuviers, dont on sait qu'ils contribuent à réduire l'impact des inondations et des tsunamis et qu'ils jouent un rôle essentiel comme aires de reproduction pour de nombreuses espèces de poissons. Le Projet Green Coast a été lancé en Indonésie après le tsunami de 2004 pour régénérer ces forêts côtières. Les pêcheurs locaux ont été mis à contribution pour régénérer les forêts, mais au lieu de leur verser un salaire, des dons leur ont été octroyés pour remplacer leur matériel de pêche perdu. Par ailleurs en Thaïlande, dans le cadre de la récupération des moyens de subsistance après le tsunami dans le secteur du tourisme à Pukhet et Phang Nga, un programme touristique communautaire a été élaboré, qui a formé les bénéficiaires à concevoir et réaliser des circuits touristiques appropriés du point de vue culturel et environnemental. Ce programme, qui concernait de nombreux employés qui avaient perdu leur emploi dans le secteur hôtelier,

était axé sur la conservation des terres humides et de la faune, dans le cadre de certaines de leurs activités (BIT, 2005). Investir dans la formation à la protection de l'environnement peut avoir un effet de sensibilisation et favoriser la conservation de la biodiversité et, parallèlement, générer des revenus en promouvant un tourisme responsable.

Encadré 2. Gonaïves en Haïti: Se préparer à la prochaine tempête

Gonaïves, Haïti (OIT en ligne). Lorsque l'ouragan Jeanne a frappé Haïti en septembre 2004, tout concourait à ce que la ville côtière de Gonaïves dans le nord se transforme en site de catastrophe. Située au-dessous du niveau de la mer et adossée à des collines dépourvues de végétation qui n'offraient aucune protection naturelle contre les fortes précipitations et les glissements de terrain, la ville est rapidement devenue un véritable marécage. Plus de 3000 personnes sont décédées; des milliers d'autres se sont retrouvées sans abri.

Après l'ouragan Jeanne, chaque tempête a été une cause de profonde inquiétude pour les habitants de Gonaïves. Ils ne sont toutefois pas restés sans rien faire. Depuis 2006, les résidents locaux remettent en état et améliorent le bassin hydrographique qui entoure la ville dans le cadre d'un projet géré par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et en coopération avec le Ministère haïtien de la planification et de la coopération extérieure. Ce projet est cofinancé par le Programme des Nations Unies pour le développement et le Programme alimentaire mondial. En échange de nourriture et d'un salaire, les travailleurs exécutent un certain nombre de tâches: creuser des fossés horizontaux en les étayant avec des pierres, construire des petites digues de pierre et des petits barrages et améliorer les fossés de drainage en terrain plat.

Mais le projet va au-delà de la prévention et de l'atténuation des catastrophes naturelles.

“Il s'agit aussi d'assainir l'environnement, de promouvoir l'emploi local, de renforcer les capacités et l'organisation sociale, ainsi que de préserver les moyens de subsistance des générations futures en restaurant les ressources naturelles fondamentales”, a dit Emmanuel Rubayiza, du Programme d'investissement pour l'emploi du BIT.

La dégradation de l'environnement a longtemps été un problème à Gonaïves et aux alentours. Les travailleurs ont remis en état les pentes qui entourent la ville et ont aussi multiplié les activités de lutte contre la déforestation par la création de pépinières et la plantation d'arbres, les activités de conservation des sols et des eaux, et les activités de redressement des pentes et des rives de la “Rivière Quinte”, autant d'actions qui font partie de l'objectif de création d'emplois à long terme.

“Gonaïves est devenue un véritable exemple de la manière dont les emplois verts peuvent contribuer à restaurer la qualité de l'environnement tout en fournissant des emplois décents”, a dit Emmanuel Rubayiza. “Le projet a aussi aidé à sensibiliser davantage les gens aux questions environnementales, ce qui est un élément essentiel pour le développement durable et la préservation des moyens de subsistance futurs”.

Source: BIT, 26 août 2009. Peut être consulté à:

[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_113173/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_113173/lang-en/index.htm)

Adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique a été identifiée comme une autre possibilité pour ces programmes. Les prévisions concernant le changement climatique et ses effets laissent entrevoir d'énormes difficultés pour les gouvernements des pays, aussi bien développés qu'en développement. Certaines de ces difficultés sont liées à la fourniture et la maintenance durables d'infrastructures. La mise au point d'infrastructures appropriées, résistant aux effets du climat, peut aussi contribuer à la préservation de l'environnement et à la conservation et la productivité des sols et prévenir, ou réduire aussi les conséquences des catastrophes naturelles futures, tout en fournissant des emplois aux communautés qui en ont le plus besoin. Lorsqu'ils sont correctement conçus et ciblés, les programmes publics d'emploi aident à réduire la vulnérabilité des couches pauvres de la population et, par la conception appropriée des types de travaux fournis, ils peuvent aussi contribuer puissamment à aider les ménages et les communautés vulnérables à s'adapter au changement climatique. Même si l'on en est encore à mettre au point des mesures efficaces pour s'adapter au changement climatique, ce champ d'activité se développe rapidement et l'OIT a identifié les domaines clés ci-après pour d'éventuelles activités dans le cadre des PPE:

1. irrigation
2. conservation des sols et des eaux
3. protection contre les inondations
4. soutien aux transports ruraux
5. (re)boisement.

Les approches et les possibilités sont présentées dans une publication du BIT⁴ sur les PPE et l'adaptation au changement climatique. Il est important que ces interventions soient prises en considération lorsqu'elles se traduisent aussi par des avantages directs pour les pauvres et qu'elles augmentent leur capacité de résistance au changement climatique.



© OIT/Mito Tsukamoto

⁴ M. Harsdorff; M. Lieuw-Kie-Song; M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Document de travail de l'Emploi n° 104 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

Encadré 3. Un dispositif en faveur de l'emploi rural peut faire participer les pauvres à l'échange de droits d'émission de carbone

New Delhi. Dans le cadre d'une initiative – peut-être la première du genre – visant à inclure les pauvres des zones rurales dans le Mécanisme de développement propre (MDP) actuel, ratifié au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Ministère du développement rural a demandé au Ministère de l'environnement et des forêts d'élaborer certains "projets pilotes" pour obtenir de précieux crédits de carbone. Cela signifie qu'une part significative des travaux d'une valeur supérieure à 21 lakh⁵, pour la plupart liés à la conservation des eaux et au boisement, entrepris au titre de la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER), instrument phare de la coalition UPA au pouvoir, seraient admissibles au bénéfice de crédits de carbone, ce qui, dans le contexte actuel, permet essentiellement aux nations développées d'octroyer des incitations financières aux sociétés des pays en développement en achetant des crédits de carbone de façon que les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial puissent être contenues.

"Actuellement, tous les travaux au titre du PNMGGGER sont éparpillés sur l'ensemble du territoire et nous avons demandé au Ministère de l'environnement d'élaborer de nouveaux projets pilotes pour qu'ils puissent être présentés aux autorités du MDP", a dit Rita Sharma, Secrétaire, Ministère du développement rural, au Financial Express. Cependant, elle a dit qu'en vertu de la norme actuelle du MDP, il fallait encore que ces projets soient examinés. Si ces projets pilotes conçus par le Ministère du développement rural se matérialisaient, cela encouragerait certainement d'autres pays à faire de même. "Il est nécessaire de regrouper et de consigner par écrit les travaux de boisement colossaux ou autres travaux connexes entrepris au titre du programme PNMGGGER qui se traduisent par une réduction substantielle des émissions de carbone", a dit Sharma. Elle a ajouté que si ces travaux au titre du PNMGGGER étaient intégrés pour l'essentiel dans le cadre du MDP, cela permettrait pour la première fois aux pauvres, dont on peut dire qu'ils n'ont pas arrêté de "défendre la durabilité de l'environnement", de recevoir la part qui leur est due sur le marché de l'échange des droits d'émission de carbone, et les ressources financières seraient finalement transférées des pollueurs aux protecteurs de l'environnement.

En 2009, le Ministère du développement rural s'attendait à ce qu'au moins certains projets pilotes soient élaborés et présentés lors de la grande réunion mondiale sur le changement climatique de Copenhague. Depuis le lancement du PNMGGGER en février 2006, le gouvernement a dépensé plus de 40 000 crore, dont plus de 26 000 crore⁶ pour le paiement des salaires. Des emplois d'une valeur totale de 21 lakh, pour la plupart liés à la conservation des eaux et à la plantation d'arbres, ont été entrepris au titre du programme. L'Inde et la Chine sont à la tête du marché mondial des échanges de droits d'émission de carbone. Selon les données du gouvernement, l'Inde détient plus de 25% des 64 milliards de \$EU représentés par ce marché, pour l'essentiel contrôlé par les grandes industries.

Source: *Financial Express*, 22 janvier 2009. Peut être consulté à : <http://www.isidelihi.org.in/hrnews/isidownload/Labour/Labour-2009.pdf> [consulté le 6 décembre 2011].

⁵ Un lakh est une unité du système de numération utilisé en Asie du Sud, égale à cent mille (100.000).

⁶ Un crore est une unité du système de numération utilisé en Asie du Sud, égale à dix millions (10.000.000).

Pour en savoir plus

-  Bureau international du Travail (BIT). 2005. *Working out of disaster: Improving employment and livelihood in countries affected by the tsunami* (Genève).
-  Bureau international du Travail (BIT). 2007. *Le travail décent au service du développement durable – Le défi du changement climatique*, Conseil d'administration, 300 session, Genève, 2007, GB.300/P/SDG/1 (Genève).
-  Common Ground. 2003. *Working for Water External Evaluation, Synthesis Report* (Afrique du Sud). Peut être consulté à: <http://www.dwaf.gov.za/wfw/docs/CommonGround,2003.pdf> [consulté le 5 décembre 2011].
-  Département de l'eau, République d'Afrique du Sud. Peut être consulté à: <http://www.dwa.gov.za> [consulté le 5 décembre 2011].
-  Financial Express, 22 Jan. 2009. Peut être consulté à: <http://www.isidelhi.org.in/hrnews/isidownload/Labour/Labour-2009.pdf> [consulté le 5 décembre 2011].
-  Harsdorff, M. ; Lieuw-Kie-Song, M. ; Tsukamoto, M. 2011. *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Document de travail de l'Emploi n° 104 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).
-  _____. 2009. *Green jobs for the poor: A public employment approach*, Document d'information sur la réduction de la pauvreté n° 2009-02 (PNUD, New York).
-  _____. 2011. *Working together to achieve a low-carbon, climate resilient, environmentally friendly economy that is fair for all*. (Bangkok, The Green Jobs Programme for Asia and the Pacific).
-  OIT, 26 août 2009. Peut être consulté à: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_113173/lang—en/index.htm.
-  PNUE. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2008).

Liste de points à vérifier

EMPLOIS VERTS AU MOYEN DE TRAVAUX VERTS	
Répondez aux questions suivantes:	☒
Évaluez l'environnement mondial	
Plans nationaux d'adaptation (PNA) et Plans d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA)	
Faits nouveaux entourant l'IPCC, la CCNUCC, le PNUE et l'OIT concernant l'impact environnemental	
Évaluez l'environnement intérieur–impact du changement climatique dans votre région/pays	
Politiques des organismes publics (par ex. main-d'œuvre, travaux publics et transports, environnement, santé, éducation et services sociaux, gouvernance locale, Trésor public, finances et planification, commerce et industrie, jeunesse et sports)	
Les changements affectant les températures rendront plus nécessaire de diversifier les moyens de subsistance (par ex., types de cultures, salinisation)	
Les changements affectant les niveaux des eaux rendront plus nécessaire de développer des mécanismes de défense contre les crues, des bassins hydrographiques, des mécanismes d'irrigation	
L'augmentation des conditions météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles obligera à réfléchir davantage à des mécanismes de réduction des risques de catastrophes	
L'augmentation des précipitations nécessitera d'améliorer les mécanismes de régularisation des eaux et de lutte contre l'érosion des sols	
Évaluez l'impact du changement climatique sur l'emploi	
Trouvez des synergies entre les types de travaux proposés et les impacts du changement climatique	
Le PPE sera-t-il axé sur des actifs publics ou privés, ou les deux? Examinez les effets de ces trois cas de figure	
Travail utile	
Le travail qui contribue au bien public, aux biens ou services sociaux de la communauté?	
Le travail qui garantit la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité?	

EMPLOIS VERTS AU MOYEN DE TRAVAUX VERTS**Répondez aux questions suivantes:****Capacité d'absorption de main-d'œuvre des travaux**

Sans sacrifier la qualité des travaux

En utilisant la capacité et les compétences techniques disponibles

Faut-il une formation supplémentaire?

Approches fondées sur les ressources locales

Participation des communautés

Ressources, matériaux, technologies et capacités disponibles au niveau local

Approches géographiques ou par zones (par ex., issu d'une certaine région, municipalité, communauté, de certains foyers)

Approches démographiques (par ex., par âge, sexe)

Niveau de pauvreté

Temps disponible

Le travail ne devrait pas déplacer des emplois existants

Le travail ne devrait pas inclure de travail exécuté par des agents de la fonction publique





ISBN: 978-92-2-226771-2

