

LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION DANS LES PAYS AFFECTÉS PAR UN CONFLIT

Alberto Ferralla



Miguel Piñero



Fed e Sicacond



Fed e Sicacond

LIGNES DIRECTRICES
POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION QUALIFIANTE DANS LES
PAYS AFFECTÉS PAR
UN CONFLIT

Copyright © Organisation internationale du Travail 1998

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

*Lignes directrices pour l'emploi et la formation qualifiante
dans les pays affectés par un conflit*

ISBN 92-2-211035-8

Première édition 1998

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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

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

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

Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification
à la création et à la gestion des entreprises à l'intention des pays qui sortent d'un conflit armé

LIGNES DIRECTRICES
POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION QUALIFIANTE DANS LES
PAYS AFFECTÉS PAR
UN CONFLIT

PREFACE

Le grand nombre de conflits armés et leur impact sur l'ensemble du globe constituent une menace majeure au développement et au progrès social dans le monde actuel. La promotion de l'emploi et la formation qualifiante figurent au nombre des efforts impérativement requis aux fins d'une réintégration efficace des groupes de millions de personnes affectées par les conflits. Elles sont tout aussi indispensables à la reconstruction et à la construction d'une paix durable. Les conséquences néfastes des conflits armés sur le plan socio-économique, politique, psychologique, physique et humain font de la promotion de l'emploi et de la formation qualifiante une problématique complexe. Des démarches novatrices s'imposent afin qu'il soit dûment tenu compte de la nature du contexte et des défis qu'il implique. Les lignes directrices faisant l'objet du présent document constituent un effort en vue de l'élaboration des approches nécessaires. Elles ont été conçues afin de constituer un instrument de planification et d'appui pour les responsables politiques, les autorités chargées de la planification et de la mise en œuvre de programmes et tous les autres intervenants concernés à l'échelon national, régional et international.

Le document analyse, sous forme succincte, quelques-uns des problèmes essentiels devant être pris en considération, et propose des lignes directrices spécifiques pour les programmes. Il s'efforce par ailleurs d'énoncer des actions potentielles de l'OIT. En vue d'un examen plus approfondi, le lecteur est invité à se reporter au projet de Déclaration relative aux orientations de l'OIT dans les situations de conflit, adopté lors du Séminaire interrégional à Turin (novembre 1997) ainsi que le document intitulé Vers un cadre pour les orientations et l'action de l'OIT dans le contexte des situations de conflit (OIT, 1997). L'élaboration et l'utilisation de ces lignes directrices devraient relever d'un processus dynamique et flexible. L'adaptation de ces principes généraux à des contextes nationaux spécifiques de situations de conflit, et l'illustration des problèmes par des exemples concrets de programmes et de projets pertinents en pareil contexte, s'imposent.

Nous serions heureux de recevoir de la part des utilisateurs des lignes directrices une information en retour qui aidera l'OIT dans le processus de leur révision continue en vue de renforcer leur pertinence. *Nous vous prions d'adresser ces informations à Eugenia Date-Bah, Service des politiques et systèmes de formation, BIT, CH-1211, Genève 22 (Suisse).*

Les lignes directrices constituent l'une des productions du Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises à l'intention des pays qui sortent d'un conflit armé, exécuté au cours de l'exercice biennal 1996-97. Le Programme avait pour objectif de renforcer la capacité de planifier et de mettre en œuvre, au plan local, national et international, des programmes efficaces de réintégration, de reconstruction et de construction de la paix. On a entrepris de nombreuses études de pays et autres analyses dans les différentes régions du monde, ainsi que des séminaires nationaux et interrégionaux et des réunions consultatives. De nombreuses productions ont été réalisées, dont on pourra trouver des exemples dans la bibliographie et la liste de lectures utiles figurant à la fin du document.

Enfin, je souhaiterais citer, avec mes remerciements, les contributions des personnes suivantes à la préparation des lignes directrices : *les consultants extérieurs Chris Cramer et John Weeks, Eugenia Date-Bah, coordinatrice du Programme d'action, Jean Gruat, Paulo Barcia, Irma Specht et un certain nombre de fonctionnaires de l'OIT, tant au Siège que sur le terrain, dans le cadre du Programme d'action et par, ailleurs et de nombreux éléments constitutifs de l'OIT, dont, notamment les participants au Séminaire interrégional de l'OIT, à Turin.*

Janvier 1998

Maria Ducci
Chef du service des politiques et systèmes de formation
Bureau international du Travail, Genève (Suisse)

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Résumé	ix
1. Introduction	1
1.1 Objet et utilisation des lignes directrices	1
1.2 Glossaire de termes significatifs	4
2. Conflit et développement : Problématique majeure	5
2.1 Les situations de conflit dans leur contexte	5
2.2 Cadre général de la conception et de la mise en œuvre des programmes de réintégration	11
2.3 Autres conditions préalables de la conception et de la mise en œuvre des programmes	19
2.4 Contraintes s'exerçant sur les programmes	22
3. Lignes directrices pour les programmes	25
3.1 Survol	25
3.2 Le marché du travail	28
3.3 Programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre	33
3.4 Formation professionnelle et qualités humaines	38
3.5 Secteur privé – petites entreprises (et entrepreneurs) et micro-entreprises	41
3.6 Sécurité sociale et protection sociale	45
4. Sécurité sociale et protection sociale	47
4.1 Sécurité sociale et protection sociale	47
4.2 Projet de déclaration sur les orientations de l'OIT dans les pays affectés par un conflit	51
Bibliographie et lectures utiles	55

RÉSUMÉ

Le présent document examine les conditions de la promotion de l'emploi et des qualifications dans les pays affectés par un conflit et met l'accent sur la façon dont il y a lieu d'adapter les programmes de formation et d'emploi en pareil contexte. La combinaison la plus adaptée d'instruments et de méthodes est fonction de la situation spécifique de chacun des pays affectés par un conflit. Dans ces situations, il importe tout particulièrement de recourir à une approche intégrée et à des partenariats clairement définis entre un éventail d'intervenants à l'échelon, local, national et international.

Lorsque les lignes directrices sont appliquées à des situations particulières, elles doivent prendre en compte les origines d'un conflit spécifique. Les tensions sociales qui contribuent à un conflit tendent à se révéler plus durables que les hostilités proprement dites et il importe, pour en venir à bout, de recourir à des programmes de réinsertion et de restauration. Le présent document insiste fortement sur la nécessité pour les programmes de réintégration de débiter par une étude et une analyse approfondies des origines et de l'impact des conflits spécifiques, ainsi que du schéma particulier des conditions nécessaires à la satisfaction des besoins des diverses populations affectées par les hostilités. Il faudrait en outre que chaque programme tienne compte de la manière dont le conflit a affecté la société. Ses impacts sont à la fois directs et indirects. Ils se manifestent de diverses façons sur les combattants, les femmes, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et à l'étranger, les personnes handicapées, les enfants et les réfugiés. Les besoins de chaque groupe sont divers. Toutefois, les différents groupes ne sont pas mutuellement exclusifs et il conviendrait de regrouper leurs besoins dans des programmes, et non pas de s'y attaquer par des programmes qui opèrent une distinction entre eux.

Il est caractéristique que les institutions tendent à être affaiblies par les hostilités, et leur faiblesse préalable peut avoir été l'une des causes du conflit. Les faiblesses institutionnelles exigent et créent des possibilités de collaboration étroite entre les institutions et notamment dans les programmes d'emploi et de qualification dans les pays affectés par des conflits. Il conviendrait de privilégier une réaction en vertu de laquelle on fait appel aux capacités nationales et locales, tout en les renforçant, sans faire abstraction des faibles capacités locales pour établir en parallèle, d'autres dispositifs, manipulés de l'extérieur, aux fins de la réalisation des programmes.

En situation de conflit, les travailleurs sont vulnérables. On assiste à une contraction des capitaux publics et privés, et la mobilité des travailleurs est sujette à des contraintes. En règle générale, la mobilité effective sépare les personnes des réseaux d'appui social et des biens de production, ce qui les rend d'autant plus vulnérables. Il est urgent d'améliorer la gouvernance des marchés du travail afin de favoriser la réintégration des réfugiés et personnes revenant chez elles, des anciens combattants, des veuves de guerre, entre autres, dans le marché du travail. Là aussi, il peut se révéler nécessaire de réformer la réglementation si elle affecte négativement la demande de main-d'œuvre. Il est urgent d'améliorer les systèmes d'information sur le marché du travail dans les pays affectés par un conflit. On peut accumuler rapidement les informations par des méthodes telles que le système de l'informateur principal. Ces renseignements devraient faire partie d'un exercice continu et permanent. Mais il est malaisé d'atteindre l'objectif de la promotion de l'emploi lorsque les conditions macro-économiques sont particulièrement restrictives. Les politiques macro-économiques devraient tenir compte de la situation économique et sociale particulière des pays affectés par un conflit.

Relever le défi que constituent les populations affectées par un conflit suppose que l'on mette en œuvre simultanément tout un éventail de programmes portant notamment sur l'aptitude à la paix et les qualités humaines, la formation professionnelle, la création de petites entreprises et de micro-entreprises et les travaux d'infrastructure à forte composante de main-d'œuvre et la protection sociale. Ils devront être coordonnés afin de réduire au minimum les chevauchements d'activités et de tirer le meilleur parti des complémentarités. Ces programmes devraient concerner les communautés qui auront participé à leur élaboration et à leur mise en œuvre davantage que des groupes spécifiques. La formation professionnelle et les autres programmes visant les anciens combattants risquent d'inciter à une perception de traitement discriminatoire de la part des autres groupes de victimes du conflit et miner la réinsertion sociale. Il n'en demeure pas moins que dans certains cas, il existe des motifs pragmatiques pour cibler les ressources sur les anciens combattants. Il faut aussi que les programmes soient intégrés et dynamiques, et leurs composantes devraient être liées entre elles dans le cadre d'un processus permanent de collecte de l'information, d'exécution, de surveillance continue et d'évaluation du programme, et des perfectionnements continus de la conception du programme et des projets devraient répondre à l'évolution rapide du contexte de conflit.

Les programmes devraient tirer le meilleur parti possible de la participation. Bien que cela puisse imposer dépenses et retards, cela a des chances de consolider une paix sociale durable et favoriser l'appartenance nationale. Il conviendrait d'adopter une approche participative qui, par exemple, permettrait l'intégration des anciens combattants ou des personnes handicapées dans des programmes destinés au grand public. Tout en réduisant le risque d'une discrimination, cette démarche pourrait réduire les coûts administratifs et frais de surveillance.

La remise en état des infrastructures et la vulgarisation jouent un rôle de premier plan dans la plupart des programmes d'après-conflit. L'infrastructure, qui risque de pâtir grandement en cas de conflit, est cruciale aux fins de la reconstruction et de la cohésion sociale, économique et politique d'un pays. Les travaux d'infrastructure comportent un potentiel notable de création d'emplois directs et indirects. L'intensité de main-d'œuvre d'un quelconque programme de remise en état de l'infrastructure est variable, et il conviendrait de l'évaluer soigneusement à un stade précoce. Cela suppose que l'on trouve le juste milieu entre l'absorption de main-d'œuvre et les frais d'entretien à long terme. Divers systèmes institutionnels existent pour la gestion et l'exécution des travaux d'infrastructure. Les meilleures pratiques varient avec les capacités des institutions locales et il faudrait chercher à établir des partenariats efficaces entre services publics et organismes privés, en faisant une place aux communautés locales.

Les conflits marquent un coup d'arrêt pour le développement des qualifications relatives à de nombreuses activités génératrices de revenus ou indépendantes. Ils comportent une disruption des mécanismes sociaux et autres par lesquels les personnes acquièrent des qualités humaines. Il s'ensuit que dans les pays en situation de conflit, on est confronté à une crise de l'emploi et des compétences, et l'on assiste fréquemment à une intensification de la pénurie de compétences avant un conflit. De plus, les qualifications nécessaires peuvent changer à la suite de la destruction des structures économiques et de la disruption de la vie de famille. Des prestations très variées de services de formation seront indispensables, y compris en matière de qualités humaines. Il pourra être nécessaire de disposer à la fois de programmes de formation visant spécifiquement les combattants démobilisés, les personnes handicapées, les femmes et les enfants, ainsi que les communautés. Les avantages pour la société qu'implique l'insertion des groupes vulnérables dans des programmes plus généraux ont cependant des chances d'être plus importants que le fait de disposer de programmes réparant les personnes entre divers projets. Il faudrait, si possible, assurer la formation au sein des communautés et non pas dans des centres de formation éloignés. Dans l'ensemble,

une approche flexible et le recours à une vaste gamme de dispensateurs de services de formation sont souhaitables.

Il importe de développer d'urgence les compétences professionnelles requises aux fins d'un emploi indépendant ou salarié. Cela s'applique aussi aux compétences industrielles et commerciales, qui peuvent contribuer rapidement à créer des emplois. Ce type de formation s'applique aussi bien au secteur formel qu'au secteur non structuré. Les pays affectés par un conflit sont très divers du point de vue de leur niveau de développement, aussi la formation qualifiante aux emplois industriels et commerciaux doit-elle être flexible et pouvoir s'adapter. Nombre de pays en conflit ont un faible revenu et les petites entreprises, ainsi que celles du secteur parallèle, constituent la principale source d'emplois. Les programmes de promotion devraient être en rapport avec les types de demande de biens et de services et coordonnées avec les infrastructures disponibles et leur remise en état.

Dans le contexte des changements sociaux et économiques profonds découlant des hostilités, un certain nombre d'entrepreneurs prospères font leur apparition ; leurs capitaux et leur expérience leur permettent d'apporter une contribution potentielle à la reconstruction en temps de paix. Selon la situation politique, il peut être approprié de faciliter la transition de ces entrepreneurs vers des activités de temps de paix.

Le présent document met encore en évidence les contributions spécifiques que l'OIT est en mesure d'apporter à la formation qualifiante et à la promotion de l'emploi dans les pays affectés par un conflit. L'OIT a un rôle particulièrement considérable à jouer, en raison de la mission qui lui a été conférée à sa création, du nombre de ses États membres qui ont connu ou connaissent des conflits, et de l'adoption, en 1944, de la Recommandation N° 71 relative à la transition de la guerre à la paix. Un élément intrinsèque de l'efficacité des opérations de l'OIT réside dans la coordination avec les autres intervenants, tant dans le pays qu'à l'extérieur. Il conviendrait que l'OIT soit appelée à intervenir dans les situations de conflit au stade le plus précoce possible, en vue de la planification et de la conception des programmes, dont certains peuvent être mis en œuvre avant la fin des hostilités. L'un des rôles exceptionnels et importants de l'OIT consiste à favoriser les normes professionnelles et les droits des travailleurs, y compris dans les petites entreprises et les micro-entreprises, en vue de mettre en place une main-d'œuvre efficace dans une société propice à l'insertion.

1. INTRODUCTION

1.1 Objet et utilisation des lignes directrices

1. La composition des programmes relatifs à l'emploi et à la formation est bien connue. Leurs éléments constitutifs se sont accumulés au fil de décennies d'expérience. Cependant, ce que l'on connaît moins, c'est la façon de les adapter au contexte des conflits afin de pouvoir les exécuter efficacement. Il importe de les ajuster de sorte qu'ils puissent répondre directement aux besoins urgents dès lors qu'il s'agit de résoudre les conflits, de réintégration, de reconstruction et de construction de la paix. *Le présent document vise à présenter des lignes directrices en vue de la planification et de la mise en œuvre de programmes de promotion de l'emploi et de formation qualifiante en vue de la réinsertion des populations victimes d'un conflit dans le grand courant de la société civile.* Dans toute situation de conflit, pratiquement toute la population est affectée dans une certaine mesure. Les lignes directrices portent essentiellement sur ceux dont les moyens d'existence ont été bouleversés par les hostilités¹. Elles se fondent sur l'expérience, les données et les idées retenues par l'OIT et notamment celles qui ont été acquises au cours des années récentes, notamment par le Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises à l'intention des pays qui sortent d'un conflit armé. (1996-97), au titre de la Recommandation N°71 de l'Organisation internationale du Travail, sur la transition de la

guerre à la paix et des autres normes du travail pertinentes de l'OIT ou encore des renseignements appropriés, acquis en dehors de l'Organisation.

2. Les *utilisateurs* du document seront les responsables politiques nationaux, ainsi que les organes exécutifs publics, et ceux des organisations d'employeurs et de travailleurs, d'autres entités nationales, et les intervenants de la société civile, les donateurs, les institutions internationales, les organismes bilatéraux et multilatéraux et les organisations non-gouvernementales œuvrant dans les pays affectés par un conflit pour leur fournir une marche à suivre aux fins de la planification et de l'exécution des programmes de formation qualifiante et de promotion de l'emploi. Le document insiste essentiellement sur la nécessité pour ces acteurs de ne pas agir isolément, mais dans le cadre de partenariats bien définis. On espère que le document créera un échange de vues suivi, qui permettra de l'adapter aux contextes spécifiques et de contribuer en général à son perfectionnement.

3. *L'objet essentiel* du document consiste à fournir un instrument de planification et d'exécution en vue d'une action efficace, en temps opportun, aux fins de la mise en œuvre de la formation qualifiante et de la promotion des activités vitales dans le contexte des situations de conflit. Pour constituer un instrument efficace, les lignes directrices rendent opérationnelles la formation qualifiante et la création d'emplois dans la situation particulière des conflits. Pour rendre opérationnel un pro-

1. Le présent document reflète les données d'expérience acquises à la suite de l'examen d'un ensemble d'études de cas ainsi que des travaux d'ordre plus général réalisés par l'OIT et d'autres institutions internationales sur les pays affectés par un conflit. Les lignes directrices s'inspirent aussi des conclusions formulées lors d'un séminaire de l'OIT intitulé *Challenges for Skills training and employment promotion in a country emerging from armed conflict* (les défis aux fins de la formation qualifiante et de la promotion de l'emploi dans les pays qui sortent d'un conflit armé) tenu à Addis Abéba (Éthiopie) (OIT, octobre 1997) et d'un séminaire interrégional de l'OIT sur *la réintégration des groupes affectés par un conflit* tenu à Turin (Italie) en novembre 1997.

gramme, il convient de reconnaître en tous points la spécificité de chaque situation de conflit. Les conflits se produisent dans un très large éventail de situations économiques, depuis les pays à très faible revenu comme le Cambodge, la Sierra Leone et le Mozambique jusqu'à ceux où les revenus sont ou ont été moyens (exemples, la Croatie et la Bosnie). En conséquence, il est malaisé de préparer des lignes directrices également applicables à la Bosnie, à l'Irlande du Nord, au Liberia, au Cambodge et au Sri Lanka. Les défis auxquels sont confrontés les partenaires sociaux et les autres intervenants nationaux sont différents, tant du point de vue du niveau de développement que de la structure économique, ou encore de la composition ethnique et des autres éléments de différence des populations, des origines et de l'impact du conflit, et d'autres caractéristiques du pays. Il s'ensuit que ce qui réussira dans un pays ou qui peut être considéré comme la meilleure pratique à cet égard sera impossible ou inefficace dans un autre ; ce qui répond aux problèmes pressants d'une région d'un pays risque de se révéler inopérant, voire de nature à provoquer des conflits ailleurs. Cela n'empêche toutefois pas de définir des principes opérationnels généraux, mais cela devient une entreprise considérable et impose des limites notamment du point de vue de leur degré de matérialité, voire de pertinence. Il s'ensuit que l'application de pareilles lignes directrices exige de la flexibilité. En dernière analyse, toutes les lignes directrices exigent d'être adaptées au contexte et aux circonstances concrètes. Aussi des observations des utilisateurs se révéleront nécessaires, et notamment quant à la façon dont les lignes directrices pourront être adaptées aux diverses situations et au moyen de les ajuster au maximum de sorte que l'on établisse un équilibre convenable entre leur nature générale et leur pertinence. L'élaboration de ces lignes directrices devra en conséquence être considérée comme une œuvre en devenir.

4. Les lignes directrices mettent l'accent sur la promotion de moyens d'exis-

tence et de la formation qualifiante dans les situations de conflit. La promotion des moyens d'existence concerne toutes les formes d'emploi – salariés, non salariés et indépendants. La formation est liée à l'emploi dans la mesure où elle confère des compétences professionnelles, des qualités humaines et prépare à l'emploi. Compte tenu de cet objet essentiel, les lignes directrices revêtent aussi une fonction politique, à savoir, promouvoir le dialogue entre responsables de la planification et de l'exécution des programmes et les donateurs, afin de susciter un échange interactif qui permet de transmettre les leçons reçues et les données d'expérience entre les divers intervenants du processus de réintégration et de reconstruction.

5. Il importe aussi de souligner que la formation professionnelle et la mise en place de capacités sont des composantes essentielles de tout programme intégré visant l'aptitude à l'emploi des groupes affectés par le conflit grâce à la création de possibilités d'emploi, aux emplois indépendants ou au développement des autres activités génératrices de revenu. Si les lignes directrices présentées dans le document reconnaissent cela, nous lui accordons toutefois une section distincte afin de permettre une étude plus approfondie de la formation professionnelle. La mise en place de capacités représente l'axe principal d'un montage de l'OIT aux fins de la formation intitulé *Skills Support for Capacity-Building of Employment Promoters in the Conflict-Affected Contexts*. On peut s'en servir en liaison avec le document sur les lignes directrices.

6. Il peut, en outre, servir de guide dans le contexte du *Cadre pour les orientations et l'action de l'OIT dans le contexte des situations de conflit* (OIT, 1997), en vue d'une contribution éventuelle à l'effort que les Nations Unies consentent actuellement dans le souci d'améliorer les situations engendrant les conflits et leurs effets dans les Etats membres. La clé d'un rôle efficace au sein du système international réside dans la coordination entre les organisations des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'au-

tres organismes. L'un des aspects de cette coordination et d'un rôle efficace de consisterait pour cette dernière à participer à la construction de la paix et à la solution des conflits dès un stade précoce. Au cours de ce processus, l'OIT pourrait proposer des orientations en vue d'insérer l'emploi et la formation dans les programmes de réintégration, de reconstruction dans l'après-guerre et de construction de la paix. Cependant l'OIT – avec les autres institutions des Nations Unies – se doit de maintenir une attitude de neutralité à l'égard des groupes en présence dans le conflit et des intérêts qui se manifestent au sein de la société. Elle peut se prévaloir de sa composition tripartite en tant que base propre à favoriser un dialogue ouvert, en guise d'élément de régulation des opinions en présence à propos des programmes d'appui destinés aux pays affectés par conflit, et comme un fondement indispensable pour promouvoir la réconciliation.

7. Parmi les programmes ou options en vue de l'action sur les moyens d'existence, un grand nombre s'appliquent aux situations non conflictuelles. Cependant les pays affectés par un conflit connaissent des problèmes, quant à la conception et à la mise en œuvre des programmes, qui ne se présentent pas en conditions normales. La reconstruction de la société selon des normes propres à satisfaire les besoins de la population, qui supposent en particulier la remise en état de l'infrastructure matérielle, le rétablissement de la capacité administrative du gouvernement et des autres institutions concernées, enfin la conciliation entre des groupes antérieurement antagonistes, revêtent une importance considérable. La réinsertion des populations dans le tissu social recomposé entre dans le cadre de ce processus. S'agissant des anciens combattants et des personnes déplacées, cette réinsertion fait partie d'une réimplantation physique. Pour l'ensemble des groupes affectés par le conflit, le processus vise à générer des moyens d'existence et à surmonter les traumatismes liés à la violence.

8. Le présent document n'examine ni le détail des causes de conflit, ni le cadre analytique dans lequel se replacent la reconstruction et la réintégration, ce détail étant fourni par ailleurs². Les causes de conflits sont diverses et variées et l'on ne saurait les renfermer, de façon précise, dans un document général consacré à des principes directeurs. Il n'en demeure pas moins que les lignes directrices montrent clairement que tout programme spécifique doit débiter par l'analyse et la perception des causes du conflit et de leurs incidences.

9. Les conflits perturbent le processus de développement. Au cœur de la reconstruction et de la réintégration se situe la nécessité d'établir un lien entre le stade de l'urgence et la reconstruction, de même qu'il importe de relancer le processus de développement dans les pays affectés par un conflit. Il s'en suit que ces lignes directrices sont rédigées de façon à englober cette transition dès le début des opérations de réintégration et de reconstruction.

10. Chaque conflit comporte des causes spécifiques, une solution unique et des aspects concrets de la dévastation. Rares sont les lignes directrices applicables dans tous les cas et sans ajustements. Dans chaque pays ou région d'un pays, les intervenants concernés doivent alors définir dans quelle mesure chacune des parties des lignes directrices répond à la situation locale. Il s'ensuit que la notion des "meilleures pratiques" doit être interprétée avec un maximum de souplesse de sorte que la situation effective dans chaque cas puisse régir la prise de décisions.

11. L'expérience acquise dans différents pays est toutefois de nature à servir de guide pour la planification d'ensemble. La discussion des lignes directrices par les praticiens peut aider à acquiescer la flexibilité souhaitable. De la sorte, les lignes directrices telles qu'elles se présentent, ne sont pas gravées dans la pierre, mais entrent dans le cadre d'un processus interactif dans lequel

2. On en trouvera le détail dans C. Crammer et J. Weeks: *Analytical Foundations for Skills Training and Employment Promotion Programmes* (Genève, OIT, Décembre 1997).

les connaissances acquises par les divers intervenants font l'objet d'une synthèse par voie de discussions et de débat.

12. Les lignes directrices insistent beaucoup sur la coopération et la division du travail. Le processus de réintégration, qui vise à favoriser le développement selon un rythme équitable, exige le soutien de tous les principaux acteurs au plan national, régional et international, dans le cadre d'un programme complet de reconstruction nationale. La coordination est essentielle entre ces acteurs internes comme avec les intervenants extérieurs. Par ailleurs, il est capital de développer la capacité institutionnelle ainsi qu'une gamme de partenariats entre les diverses parties en cause dans le pays affecté par un conflit. Cela favorise la mobilisation effi-

cace des ressources administratives et des sources d'information et permet l'exécution de programmes et projets dans un cadre intégré, d'où une synergie et un impact accrus. De plus, l'éventail le plus large possible des intérêts et besoins en cause est mieux pris en compte.

13. Il existe à l'OIT des lignes directrices plus détaillées et plus spécifiques, comme *Women and gender issues relevant for skills training*, *Employment promotion in the conflict affected context*, *The Trade Unions in conflict affected countries* et *The reintegration of demobilized combatants through training and employment*. On peut les demander et s'en servir pour compléter les lignes directrices générales contenues dans le présent document.

1.2 Glossaire des termes pertinents

14. Il n'existe pas de modèle de conflit répondant à toutes les situations. Toutefois, l'emploi de termes clé facilite la planification et la mise en œuvre de l'action dans les pays affectés par un conflit. Définir ces termes permet de préciser le rapport existant entre les lignes directrices et les problèmes qu'elles cherchent à attaquer.

- n **Le stade de l'urgence** se réfère à la période d'un conflit pendant laquelle se produisent des opérations armées actives et au cours de laquelle des souffrances humaines extrêmes – telles que la famine – sont engendrées par le conflit.
- n **Remise en état** s'applique aux mesures qui font immédiatement suite aux hostilités et qui cherchent à permettre un degré minimum de fonctionnement des infrastructures de transport et de communications, des abris et de l'administration publique. En règle générale, les mesures de remise en état ne s'appliquent que pendant une brève période.
- n **La reconstruction** constitue le premier stade du lancement du processus de développement et s'applique à la répa-

ration et à l'expansion des installations physiques, ainsi qu'au renforcement de la capacité administrative des secteurs public et privé (y compris les ONG). En pratique, il est malaisé de distinguer entre remise en état et reconstruction.

- n **Les opérations de développement** constituent une tâche de longue haleine qui fait suite aux activités de reconstruction, tout en faisant une place à des programmes nouveaux visant à accroître le capital physique, humain et social.
- n **La réintégration** ou réinsertion est le processus général qui permet de réabsorber les populations victimes d'un conflit dans la société civile.
- n **La réconciliation** s'applique au processus en vertu duquel les tensions et animosités qui ont engendré le conflit sont progressivement éliminées.
- n **Cibler** veut dire identifier les personnes suivant des caractéristiques pré-établies : anciens combattants, réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur du pays, femmes, enfants combattants, personnes handicapées, etc. Le fait de cibler a pour objet d'éliminer tous ceux qui ne sont pas visés, normalement selon des critères objectifs et équitables.

2. CONFLIT ET DÉVELOPPEMENT : LA PROBLÉMATIQUE ESSENTIELLE

15. La conception et la mise en œuvre de programmes appropriés pour la formation qualifiante et la promotion des moyens d'existence dans les pays affectés par un conflit doivent notamment tenir compte de la nature de ce contexte, des groupes de victimes des hostilités et du cadre convenant à la conception et à l'exécution de programmes de réinsertion.

16. A cette fin, il conviendrait de ne pas perdre de vue que **l'objet essentiel des programmes de réintégration est de contribuer à la construction d'une paix durable et au retour à la vie civile, et d'améliorer la situation matérielle et autre des populations.** Le but de chacun des intervenants à ce processus, que ce soit au plan local, national ou international devrait,

par suite, consister à contribuer à ce résultat. Les conflits peuvent s'arrêter sans avoir été résolus. En pareil cas, ils peuvent se reproduire, et la paix est détruite. Le processus de résolution d'un conflit et de construction de la paix vise, d'une part, à éliminer certaines perceptions et croyances et certains préjugés. Par contre, il établit un ensemble de perceptions, de croyances et de préjugés favorables, qui sont incompatibles avec un retour à la violence. Mettre en œuvre les éléments d'un programme de réintégration programme relève pour une large part de la gestion et de la technique. L'efficacité de la mise en œuvre est l'un des éléments structurels de la construction de l'édifice qui consiste à résoudre les conflits et à construire la paix.

2.1 Les situations de conflit dans leur contexte

17. Le conflit est un processus complexe répondant à diverses causes et n'ayant pas un déroulement fixe et généralisé. L'examen des conflits effectifs amène à constater que la plupart d'entre eux ne sont pas conformes à la répartition en trois phases : paix, conflit et règlement. Toute tentative visant à scinder la situation conflictuelle selon ces trois critères est inévitablement subjective. Même la dichotomie entre guerre et paix peut constituer une simplification trompeuse. Dans nombre de pays souffrant d'un conflit armé, cette situation fait suite à une période prolongée de violence larvée ou régionalisée. La transition de " la paix à la guerre " est en conséquence une question de degré et d'interprétation. Souvent, les conflits armés ouverts se font jour au terme d'un schéma intermittent et croissant, longuement mûri, de violences ou de criminalité armée. La perdurance, voire le développement de cette dernière, tendent aussi à affecter la stabilité après les hostilités. De plus, à des accords de paix en bonne et due forme font fréquemment suite des conflits armés qui se poursuivent, croissent et s'estompent. À de rares exceptions près, les processus connexes de réconciliation et de réintégration se situent dans un contexte de violences et d'insécurité intermittentes. Cela vient accroître la difficulté d'une définition précise de la " paix ". La mise en œuvre de réponses programmatiques à des situations de conflit se situe dans un contexte de conflits décroissants plutôt que dans un environnement stable " de paix " effective. L'un des principaux objets de ces réponses consiste à favoriser le processus de la création ou du renforcement de la paix. Dès lors que leur mise en œuvre est fonction de la réalisation préalable d'un état de paix au sens strict, ils seront gravement limités quant à leur portée et à leur objet. De plus, on note une grande diversité entre les conflits du point de vue de

leur durée. Si certains sont prolongés, d'autres sont relativement brefs ou de moyenne durée. Quelques-uns englobent l'intégralité du pays, tandis que d'autres sont localisés. Il s'ensuit que l'ampleur de leur impact tend à varier. En conséquence, tout principe directeur de l'action trouve son origine et son application dans la situation concrète qui caractérise chaque conflit.

Causes des conflits

18. Les conflits sont imputables aux causes les plus variées – tensions ethniques, lutte pour l'indépendance, exclusion sociale et inégalité, pauvreté, compétition pour des ressources limitées, différences religieuses, oppression et autoritarisme, et d'autres facteurs politiques, économiques, sociaux et humains ou liés aux droits de l'homme. Les programmes conçus pour faciliter la réintégration devraient être élaborés, et leur faisabilité devrait être déterminée en pleine connaissance de ces causes. Nul programme ne saurait être couronné de succès sans tenir spécifiquement compte des origines du conflit et de la forme que revêtent les tensions sociales (Baden, 1997, p. 81).

19. Les facteurs liés au travail et aux autres conditions économiques sont rarement la cause exclusive des conflits. Ils tendent cependant à accroître les tensions et à précipiter le déclenchement du conflit armé. La pauvreté, un fort taux de chômage et des inégalités quant à la répartition des revenus et de la richesse peuvent constituer des sources majeures de tensions et ce, d'autant plus que l'évolution est plus rapide. En effet, des distributions stables peuvent être acceptées comme faisant partie intégrante du fonctionnement " normal " de la société. Toute modification des inégalités de revenus et de la richesse entraîne une remise en cause de l'équilibre des pouvoirs dans la société, qui affecte l'accès aux ressources. Lorsque l'accès des personnes est limité, la concurrence à l'égard des ressources peut revêtir des formes de dysfonctionnement social, en particulier si ceux dont l'accès est restreint ont la

perception d'une identité corporative ou communautaire. L'un des principaux objets des programmes de réintégration est de réduire les inégalités perçues et effectives quant à la compétition pour des ressources restreintes.

20. Dans certains cas, la concurrence à propos des terres peut constituer l'une des principales causes contribuant au conflit. Cette compétition peut s'intensifier au cours de la transition à la paix. En effet, pendant le conflit armé, la perturbation généralisée de la vie sociale est susceptible d'engendrer des revendications concurrentes quant à la propriété terrienne. Il est donc essentiel d'arriver rapidement à un règlement de la question des terres, afin d'éviter une résurgence du conflit. Résoudre la question agraire peut constituer en soi une cause de conflits, et il importe donc de la gérer prudemment, avec la participation des intervenants et groupes antagonistes. La solution peut supposer une redistribution des terres, sans qu'il en soit nécessairement ainsi. La mesure la moins radicale – conférer les titres de propriété – peut être tout aussi controversée dès lors que les revendications multiples de droits sont très répandues.

21. La dégradation de l'environnement et la pression démographique peuvent, sans constituer généralement des causes autonomes de conflit, accroître les rivalités à l'égard des ressources. Dans certains cas, cela peut provoquer dans la population un sentiment de désespoir propre à transformer la tension en conflit armé. Dans de nombreux cas, on peut faire échec à la dégradation de l'environnement et à l'accroissement des taux de population par unité de superficie par des investissements et l'adoption de technologies différentes (Karshenas, 1991). Il n'en demeure pas moins que dans les régions très pauvres, comme l'Afrique sub-saharienne, les ressources nécessaires pour adopter des mesures propres à les renforcer peuvent faire défaut au secteur public. Il s'ensuit que le niveau général de développement, les pressions environnementales et la croissance démographique se conjuguent pour engendrer des situations vulnérables aux conflits.

L'impact des conflits

22. Si, dans l'ensemble, l'impact des conflits armés est négatif, on peut cependant constater certains effets positifs, tels que le changement du rôle des sexes et la démocratie. En premier lieu, les conflits engendrent essentiellement des souffrances humaines et la mort. Les pertes humaines sont bien plus importantes que les coûts économiques. La principale raison pour laquelle on met fin à un conflit consiste à réduire les souffrances humaines. Cet effet des hostilités ne peut donner lieu à aucune reconstruction, mais le rétablissement des survivants doit faire partie de tout programme de réintégration.

23. C'est ainsi que les dommages matériels, affectant notamment les lieux de travail et les infrastructures, peuvent être quantifiés. Les conflits donnent lieu aussi à d'autres coûts directs et indirects. Les coûts directs portent sur les dommages aux infrastructures sociales et économiques, au capital social et aux infrastructures économiques, l'interruption des réseaux commerciaux et la destruction des récoltes. Les coûts indirects sont l'inflation (qui peut être provoquée par les emprunts du gouvernement en vue de financer l'effort de guerre), l'accroissement de la dette extérieure, le détournement de la main-d'œuvre aux fins des activités militaires et le déclin des investissements du secteur privé par suite de l'instabilité politique et en liaison avec les coûts économiques directs. Il n'est pas peu fréquent que les coûts indirects excèdent les coûts directs, encore que les premiers soient difficiles à quantifier avec précision. Les coûts inhérents à un conflit peuvent continuer d'affecter l'économie longtemps après la conclusion d'un accord de paix en bonne et due forme (Stewart, 1993).

24. Il est parfois difficile de déterminer avec tant soit peu de précision le coût d'un conflit sur des variables telles que les bénéfices à l'exportation, l'inflation ou les investissements. Les coûts indirects sont fréquemment accrus par suite de facteurs étrangers au conflit, y compris les orientations du gouvernement. Dans certains cas,

celles-ci ont en fait contribué à provoquer le conflit et sont à l'origine d'une large part des coûts indirects.

25. Au nombre des effets positifs d'un conflit, on pourrait citer la mise en place d'un gouvernement démocratique dans lequel des groupes sociaux qui en étaient précédemment exclus se trouvent représentés. De plus, la répartition très stricte du rôle des uns et des autres selon leur sexe peut se voir abolie, compte tenu de l'expérience acquise pendant les hostilités, lorsque les femmes sont contraintes par les exigences de la situation d'assumer ce qu'il est convenu d'appeler le " rôle de l'homme " pour assurer la survie de leur famille et de tous ceux dont elles ont la charge. **Les programmes de réintégration devraient s'efforcer de prolonger ces changements positifs et d'en tirer parti.**

Faiblesse institutionnelle

26. Les pays affectés par un conflit se caractérisent par la dégradation de la gouvernance et d'autres formes de faiblesse institutionnelle. Le document intitulé *Vers un cadre pour les orientations et l'action de l'OIT dans le contexte des situations de conflit* (OIT, 1997) observe que :

" Parmi les nombreux facteurs dont il convient de tenir compte [dans une situation de conflit] on notera :

- la méfiance et la suspicion entre les factions politiques et les parties au conflit
- une situation sociale instable et une cohésion sociale insuffisante
- la faiblesse des structures administratives et institutionnelles [et] une capacité limitée en matière de création d'emplois et de services sociaux dans le cadre des programmes de réforme économique " (OIT, août 1997, p. 4 du texte anglais – traduction *ad hoc*).

27. Le rapport d'un séminaire de l'OIT sur les *défis en matière de formation qualifiante et de promotion de l'emploi dans les pays qui sortent d'un conflit armé*, tenu à Addis Abéba (Ethiopie) (OIT, octobre 1997, page 4) constate aussi que au nombre des caractéristiques des pays affectés

par un conflit on note : une faible capacité des institutions sociales, l'insécurité de l'environnement, le déplacement de nombreuses personnes, de rapatriés, d'anciens combattants en attente d'être démobilisés, la destruction des infrastructures, les mines terrestres jonchant les terres agricoles et d'autres sites, la méfiance, un niveau accru de privation sociale et de pauvreté, et la dégradation des services sociaux et des structures d'appui dans la communauté

28. Lorsque les institutions n'étaient pas faibles avant les hostilités, elles le deviennent, de par la nature même des conflits, à mesure que la violence et l'incertitude se répandent. L'affaiblissement est le produit de l'expatriation des personnes qualifiées, de la perturbation des schémas d'établissement et de la perte d'autorité du gouvernement (dans les cas extrêmes, il n'y a pas de gouvernement en place). Il est typique que le processus de réconciliation est entamé dans une situation où la capacité institutionnelle de mettre en œuvre des programmes est très limitée.

29. Dans un tel contexte de capacité institutionnelle réduite, on dispose essentiellement de deux stratégies pour l'exécution des programmes. L'une consiste à élaborer des programmes en dehors du cadre institutionnel national dans le souci de porter au maximum l'efficacité et la rapidité de l'exécution. L'autre met l'accent sur le renforcement de la capacité institutionnelle nationale et locale, afin que les programmes de réintégration soient exécutés par des institutions nationales. Manifestement, la seconde de ces stratégies constitue la démarche la plus durable et, partant, celle qu'il convient de privilégier. Elle présente l'avantage supplémentaire de faire en sorte que les besoins locaux aient davantage de chances d'être entendus, d'où la possibilité de les intégrer dans un programme dont la conception et la mise en œuvre présente un degré majeur d'appartenance locale et nationale. Il s'ensuit que la prise de décisions est de nature à contribuer à la longévité des programmes. Il importe donc que dès un stade précoce (voire au cours des phases d'"urgence"), la

mise en place de la capacité des institutions locales soit hautement prioritaire.

30. La faiblesse des institutions, dans les pays affectés par un conflit, exige aussi que les programmes soient exécutés en faisant preuve d'imagination dans le recours aux partenariats. Ces derniers se révéleraient particulièrement fructueux dès lors qu'ils feraient une place aux organisations non-gouvernementales (ONG) locales et internationales. D'autres partenariats peuvent être réalisés grâce à la participation de la collectivité, en se fondant sur des organisations de victimes du conflit se constituant spontanément dans la communauté en réponse à des besoins concrets.

Conséquences sur la main-d'œuvre

31. Les programmes de réintégration viennent à l'esprit lorsque les capitaux publics et privés ont été réduits de manière spectaculaire et que l'utilisation des capitaux restants est limitée par les dommages subis par les infrastructures de base matérielles et sociales. La destruction partielle des capitaux d'un pays renforce la position relative du capital par rapport au travail. En effet, l'offre de main-d'œuvre se trouve accrue par rapport au capital. Il s'ensuit que les situations de conflit se caractérisent généralement par une vulnérabilité accrue des travailleurs, salariés ou non. Cette vulnérabilité peut revêtir différentes formes, à savoir :

- n l'inaptitude de la main-d'œuvre à résister aux baisses de salaires ;
- n la détérioration des conditions de travail, qui menace la santé et la sécurité ;
- n la suppression des droits des travailleurs, y compris le droit à s'organiser ; et
- n la destruction ou la perte des biens de production des travailleurs ruraux et urbains du secteur parallèle : terres agricoles, abris professionnels et autres propriétés.

32. La vulnérabilité est imputable à d'autres facteurs. Si le capital et la main-d'œuvre sont mobiles, la mobilité de la seconde diffère de celle des autres denrées. Les travailleurs sont pris dans un réseau communautaire et familial ce qui, en pratique, restreint leur mobilité. Cette immobilité relative de la main-d'œuvre limite sa position dans les négociations avec le patronat. Il en est encore davantage ainsi si le conflit provoque une fuite des capitaux.

33. Pour normaliser le marché du travail dans les pays affectés par un conflit, il importe de procéder à la réintégration des personnes déplacées, des rapatriés et des réfugiés, et à celle des anciens combattants dans leur communauté, qui est fondamentale pour réduire la vulnérabilité des travailleurs. La normalisation exige aussi la restauration de la gouvernance du marché du travail. Les conventions de l'OIT sur la protection des travailleurs migrants constituent des lignes directrices utiles et pertinentes aux fins de cette gouvernance. En effet, nombre de problèmes sont similaires (cf. OIT, avril 1997, pp. 5-7). Dans les pays affectés par un conflit, le marché du travail est excessivement fluctuant, voire chaotique. L'absence de réglementation crée un potentiel de pratiques inéquitables en matière d'emploi. L'application des normes internationales du travail est de nature à protéger les travailleurs ainsi que les employeurs dotés d'une conscience sociale.

Diversité et profils des groupes affectés par un conflit

34. Le conflit est un phénomène social qui affecte l'intégralité de la population d'un pays. Dans une certaine mesure, l'ensemble de la société doit participer à l'exercice de reconstruction et de réconciliation. Tous les pays ont une population diversifiée, dont les intérêts et les besoins varient avec l'âge, le sexe, la religion, la culture, la classe sociale, la région et l'origine eth-

nique. Il importe, lors de la planification des programmes sociaux et économiques, de tenir compte de la diversité existant avant le conflit, de même que des disparités que les hostilités auront engendrées. Les pays affectés par un conflit présentent aussi des contrastes spécifiques de la situation conflictuelle, et qui vient se juxtaposer aux différences du temps de paix. Reconnaître cette diversité est une condition sine qua non de la conception et de la mise en œuvre des programmes. En effet, la diversité spécifique du conflit correspond à la diversification des besoins pendant les hostilités et après la guerre. Au nombre des groupes importants de victimes d'un conflit, il y a lieu de citer les anciens combattants, les blessés et les personnes handicapées, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés. A l'intérieur de chacune de ces grandes catégories, il faut opérer d'autres distinctions. C'est ainsi que parmi les combattants, il y a les hommes et les femmes adultes, les jeunes, les enfants combattants et les orphelins. Chaque groupe est affecté par des problèmes qui lui sont particuliers et, en théorie, les programmes devraient s'adresser à chacun d'eux. En bref, il y aurait lieu de tenir compte de la diversité avant et après le conflit.

35. Les différences selon l'âge et le sexe devraient, de même, être considérées pour toutes les catégories de populations affectées par un conflit. **Les femmes** subissent les effets d'un conflit d'une ou de plusieurs façons : par la perte de membres de leur famille, en participant à la fuite en dehors de la zone de combat, par des violences sexuelles liées à la brutalité des hostilités ; enfin, dans certains conflits, les femmes peuvent même tirer profit de l'évolution du rôle qui leur est traditionnellement assigné et de la répartition des tâches, et il faut que la planification des programmes en tienne compte.

36. En se fondant sur ces catégories pour planifier et exécuter les programmes, il faudrait admettre qu'elles ne sont pas exclusives. Chaque personne ou famille peut entrer dans plusieurs de ces groupes :

on peut être à la fois blessé et déplacé. Il s'ensuit que le recours à cette classification à des fins d'analyse n'implique pas nécessairement des programmes spécifiques pour chacune d'elles. Il ne faudrait pas davantage les considérer comme répondant à une définition unique quel que soit le pays. De plus, il faut faire appel à elles dans chaque situation en tant que de besoin si l'on veut éviter d'aggraver les tensions que les programmes de réintégration cherchent à réduire (cf. Baden, 1997, pp. xxi-xxii). Il est fréquent que les groupes présentant des besoins particuliers puissent entrer dans des catégories générales aux fins des programmes de formation et d'emploi, ce qui évite toute ségrégation à l'égard du processus général de réintégration.

37. **Les militaires démobilisés** représentent un groupe dont le rôle particulier dans la société doit être pris en compte. La réduction des forces armées est inhérente au processus de paix. Dans la pratique, on est en présence d'une certaine forme de démobilisation et de réintégration, que ce soit ou non avec une planification et l'appui du gouvernement. Les militaires démobilisés ne constituent toutefois pas le seul groupe dont la situation fait l'objet d'un changement radical lors de la transition de la guerre à la paix. Les réfugiés requièrent eux aussi une espèce de démobilisation et notamment ceux qui résident, parfois contre leur volonté, dans des camps. Dans la mesure où la démobilisation et la réintégration des militaires implique une forme d'aide aux militaires handicapés, les autres personnes handicapées qui n'ont pas été militaires, devraient elles aussi être considérées (cf. Medi, 1997a et 1997b). Des motifs politiques militent en faveur des programmes pour les combattants dès lors qu'ils représentent un risque de violence et de criminalité faute d'une réintégration efficace dans la vie civile. Dans ces conditions, il peut être nécessaire d'accorder la première priorité à des considérations pragmatiques plutôt qu'à un traitement équitable entre les groupes. Les impératifs politiques doivent être respectés. Néanmoins, la pression politique visant à orienter les programmes sur les militaires démo-

bilisés n'est pas la même dans tous les pays et en toutes circonstances et il est possible que les programmes incluant l'ensemble des groupes de population affectés deviennent plus nombreux à l'avenir, une fois que les objectifs immédiats de la démobilisation auront été atteints.

38. Le but recherché est de faire des combattants des *anciens* combattants et de les réinsérer dans la société en tant que *civils*. Ce processus est lourd de problèmes pratiques et concrets de mise en œuvre. Dans de nombreuses circonstances, la distinction entre combattants et civils n'est pas claire pour quelques-unes, voire toutes les parties au conflit. Pour un gouvernement en place, la lutte n'est pas limitée aux militaires, et implique la police, les forces de l'ordre et des irréguliers et des milices explicitement ou implicitement sanctionnés. Dans le camp des insurgés, les combattants ont un statut plus ou moins officiel, qui va des militaires bien entraînés à des combattants à temps partiel, qui se fondent dans la communauté lorsqu'ils ne sont pas engagés dans des activités belligérantes.

39. Cette ambiguïté a pour effet une approche au coup par coup inévitable dès lors qu'il s'agit de déterminer qui a ou n'a pas été combattant. Cela ne présuppose pas nécessairement des difficultés du point de vue de l'exécution des programmes. Les problèmes pratiques surgissent lorsque les programmes de réintégration visent les

anciens combattants en tant que bénéficiaires de certains avantages spécifiques. Pour réaliser cette visée, une identification définitive de nature exclusive s'impose. Ce processus d'identification peut donner lieu à des contestations, et il est vulnérable aux manipulations politiques notamment lorsque les représentants de l'une des parties au conflit sont les principaux acteurs de cette identification.

40. Comme on l'a déjà fait remarquer, certains profitent de la guerre ; parmi les exemples on peut noter l'approvisionnement des forces armées ou le fait de prendre certains risques (notamment en matière de transport) que la plupart n'accepteraient pas. Ces personnes, sans constituer un groupe vulnérable, peuvent être amenés à jouer un rôle commercial ou d'entrepreneurs une fois la paix établie. On pourrait tirer parti de leurs compétences commerciales ou en tant qu'entrepreneurs aux fins de la mise en œuvre des programmes d'emploi et de qualification. Il s'agit là d'une question très délicate et souvent politique. Dans certains pays, ces entrepreneurs de guerre sont associés à la criminalité en temps de guerre, à la corruption, etc. En pareil cas, il n'est guère probable que l'on puisse faire appel à eux pour un programme de réinsertion. Aucune ligne directrice d'ordre général ne peut aller au-delà de la simple suggestion qu'il s'agit là de l'une d'entre les nombreuses questions spéci-

ques de chaque conflit et qu'il y a lieu de procéder à des recherches et de les analyser afin de déterminer le fondement de la conception de programmes efficaces.

2.2 Cadre général de la conception et de la mise en œuvre des programmes de réintégration

41. Le processus de réintégration exige la mise en œuvre simultanée d'une gamme de programmes portant notamment sur les qualités humaines, la formation professionnelle, les travaux à forte intensité de main-d'œuvre, la promotion des petites entreprises et des micro-entreprises et les initiatives d'ordre macro-économique, pour ne citer que les plus évidents. La conception et l'exécution des programmes de réintégration est souvent dictée par les **termes mêmes de l'accord de paix ainsi que par le rythme et les étapes du processus de paix**. La teneur de l'accord de paix peut, en règle générale, déterminer les stratégies, les modalités et le calendrier des programmes de formation qualifiante et de promotion de l'emploi, dans le cadre des processus de réintégration, de reconstruction et de construction de la paix, ainsi que le soutien dont ils pourront se prévaloir. Le contexte du fonctionnement pour les différents intervenants – organisations nationales et extérieures –, dépend donc en partie des ressources investies dans la mise sur pied d'un accord de paix final. Lorsqu'un tel accord est formulé et approuvé sans tarder, les principes qui le sous-tendent ainsi que ses répercussions peuvent ne pas rencontrer l'adhésion généralisée des populations sur le terrain. Là encore, la situation est de nature à renforcer les tensions entre la nécessité urgente de la mise en œuvre des programmes de réintégration et celle de faire en sorte que les programmes soient pertinents et durables. Les concepteurs de program-

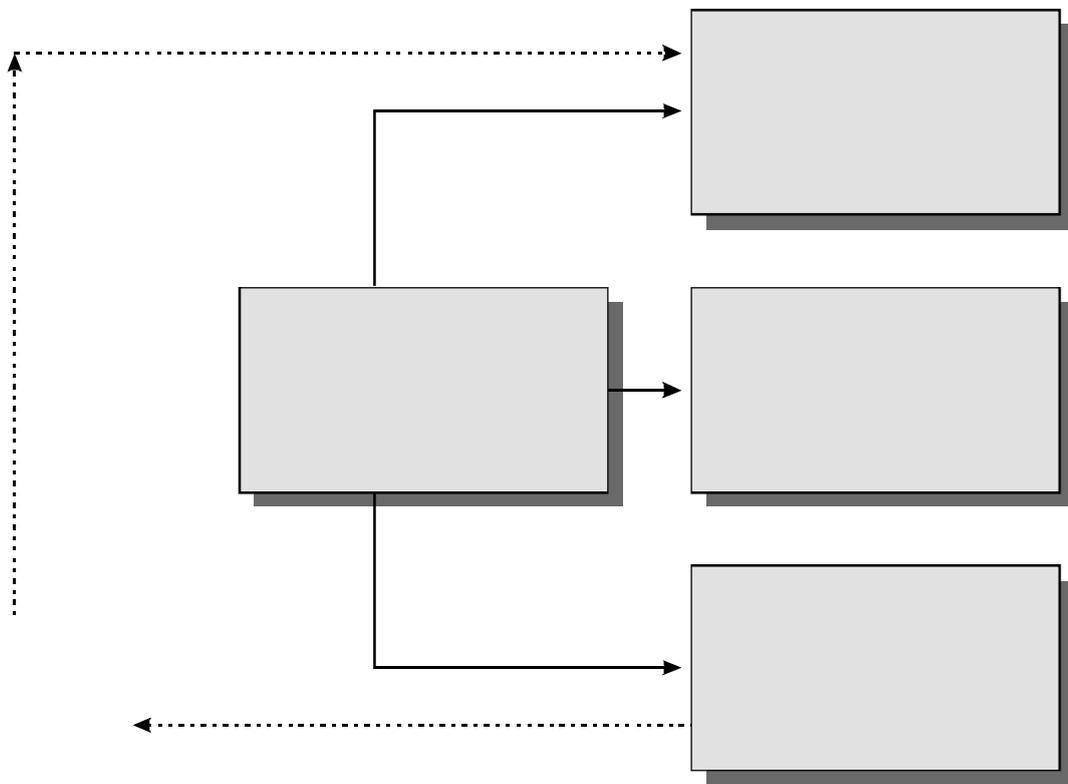
mes, au plan national et à l'extérieur, doivent nécessairement être conscients de ces problèmes s'ils veulent élaborer des programmes véritablement efficaces.

42. De plus, les programmes, qu'ils soient financés à l'échelon national ou grâce à un appui extérieur, exigent en général la présence d'un gouvernement en état de fonctionner et qui bénéficie à tout le moins de l'appui tacite de toutes les parties au conflit. Toutefois, cette condition est rarement remplie dans le contexte des situations de guerre, mais il faut cependant poursuivre les programmes. Fait en relation étroite avec cela, la mise en œuvre des programmes exige que les intervenants soient convenablement assurés contre la violence. Ce dernier point ne suppose pas nécessairement un arrêt total des hostilités, qui est rarement possible dans le contexte des situations de conflit.

Une approche intégrée

43. Il est extrêmement important que les diverses composantes et les étapes des programmes de réintégration mettant l'accent sur la formation qualifiante et la promotion de l'emploi à l'intention des populations victimes d'un conflit donnent lieu à une intégration. Manifestement, cela accroît leur efficacité et le champ d'application de l'apprentissage et du perfectionnement continu. L'ampleur de la coordination efficace entre organisations internationales et nationales (y compris locales), dont il a été question plus haut, s'en trouve également renforcée. A cette fin, on peut considérer les lignes directrices proposées au Chapitre 3 **non pas** comme un ensemble de projets hétérogènes, mais comme un cadre logique pour un tel programme intégré.

Appartenance, participation et longévité locales



Diagramme

44. La faiblesse institutionnelle dans les pays affectés par un conflit contribue à la tendance, pour les programmes de réintégration, d'être conduits par les intervenants extérieurs et notamment les donateurs. Il conviendrait d'éviter cela si possible. Certes, dans la réalité, cela ne saurait être totalement évité, compte tenu de la dynamique institutionnelle des grandes institutions internationales. Le principe directeur réside toutefois dans le fait qu'il faudrait tenir compte de cette tension lors de l'élaboration des programmes ; cela pourrait à tout le moins mitiger la tendance à la frustration devant la faiblesse des institutions, qui amène rapidement à sacrifier les buts d'appartenance et de longévité. S'agissant des intervenants extérieurs, le meilleur rôle est celui qui consiste à faciliter ; même un rôle de médiateur, quelque précieux qu'il puisse se révéler, comporte le risque de dénaturer le processus de paix.

45. Dès l'abord, les programmes doivent appartenir aux acteurs nationaux, les intervenants extérieurs se disciplinant afin de jouer un rôle consultatif ou consistant à faciliter les choses. Lorsque les gouverne-

ments sont faibles, l'appartenance nationale peut être favorisée par la participation d'autres organismes nationaux et locaux, et les présentes lignes directrices insistent sur ce point de façon répétée. La participation des communautés et des groupes d'intérêts est un véhicule de l'appartenance nationale et un rempart contre sa disparition. Si les groupes affectés par le conflit participent, l'appartenance nationale viendra d'elle-même. La difficulté contre laquelle il y a lieu de se prémunir ici est que, plus la taille de l'institution est considérable, et plus il devient difficile d'engager effectivement la communauté. Même les ONG locales, qui peuvent être en meilleure posture pour promouvoir la participation adoptent, en dernière analyse, une approche peu propice à la participation. Les programmes se doivent d'être vigilants quant aux difficultés de la participation et à la nécessité d'encourager les mécanismes propres à favoriser l'assouplissement des contraintes spécifiques qui s'exercent sur la participation et à l'appartenance nationale des programmes.

46. La participation de la communauté évite une disparité entre la perception des

besoins au niveau central et les besoins effectifs des communautés. Cependant, s'agissant des communautés affectées par un conflit, il peut se révéler malaisé de parvenir à une représentation efficace de tous les intérêts. Lorsque des animosités se perpétuent au point d'empêcher la collectivité de parvenir à un consensus, il importe de rechercher des modes de médiation qui pourraient être assurés par le gouvernement à divers échelons, par les ONG, ou par d'autres agents de la société civile. Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, on peut en venir à différer l'exécution, dans l'espoir que le succès des projets réalisés dans des communautés consensuelles incitera les autres communautés à résoudre leurs conflits.

47. Les intervenants extérieurs, tels que les donateurs, peuvent favoriser l'appartenance nationale en ne déterminant pas de règles d'efficacité préétablies, et en évitant de souligner les "meilleures pratiques" hors de leur contexte et en se refusant à appliquer des modèles étrangers quant à la manière de résoudre les conflits, ce qui entraînerait les intervenants étrangers à s'appropriier les programmes de facto. Chaque pays affecté par un conflit est un territoire vierge, qu'il est plus facile d'explorer avec des acteurs nationaux. L'appartenance effective risque d'être difficile à réaliser en tous points, mais on peut toujours s'y essayer.

48. Lorsque l'absence de consensus au niveau local bloque l'exécution, les planificateurs à un niveau supérieur peuvent concevoir des programmes visant à réduire au minimum les tensions qu'ils engendrent. On peut y parvenir en concevant des programmes susceptibles de bénéficier à des communautés entières plutôt qu'à des groupes cibles. C'est ainsi qu'une formation générale à l'alphabétisation ou qualifiante ouverte à tous peut se révéler acceptable sur le plan local alors que la formation professionnelle des anciens combattants pourrait inciter à percevoir un traitement discriminatoire.

49. Un aspect important de la participation, auquel on n'accorde pas toujours

l'importance voulue, réside dans le débat sur les orientations économiques de l'après-guerre. Le fait d'arriver à une politique économique appropriée (nous examinerons ce point plus avant dans le présent chapitre), ne constitue pas un exercice exclusivement technique. Les gouvernements sont investis de la responsabilité d'informer leurs populations et de les consulter aux fins de la formulation des politiques économiques. Les bailleurs de fonds extérieurs se doivent d'encourager le débat qui a pour effet d'éduquer la population mais aussi de relier les ajustements aux besoins et conditions locales.

Une démarche propice à l'insertion

50. Une approche favorisant la participation implique que les programmes de réintégration soient propices à l'insertion, le plus souvent dans la communauté, davantage que dans un groupe spécifique. Une démarche ouverte en ce sens serait fondamentale dans un processus visant à créer la perception que la paix sera fondée sur le bien-être de tous et la justice sociale.

51. En termes concrets, une approche propice à l'insertion doit faire un usage prudent du ciblage en tant que méthode de rationnement des avantages. Le fait de cibler répond à une intention d'exclure, alors même que les planificateurs élaborent ce qu'ils considèrent comme des critères objectifs. Chaque fois que possible, les gouvernements et les autres acteurs devront éviter de faire usage de la méthode des cibles, qui risque d'être facilement interprétée par les non-bénéficiaires comme discriminatoire et inspirée par des critères politiques.

52. Le point de savoir s'il convient ou non de viser certains groupes devient particulièrement délicat pour les programmes destinés aux combattants dont la première étape est la démobilisation, et la suivante, l'intégration. La première est essentielle aux fins de la transition vers la paix, et sa

réussite peut être compliquée par le fait de cibler les avantages des programmes de réintégration. La création de programmes visant les anciens combattants ramène au stade de la démobilisation, dans la mesure où une visée précise exige une définition préalable stricte. Celle-ci risque de retarder le processus de démobilisation, et dans le cadre du programme de réintégration, elle peut engendrer la perception d'un traitement de faveur inéquitable. Enfin, le processus d'identification, du fait de sa nature même, ne saurait être totalement transparent, vu ses ambiguïtés fondamentales, et compte tenu du caractère confidentiel des renseignements personnels. Néanmoins, comme on l'a fait remarquer précédemment, les programmes de réconciliation et de réintégration se doivent de respecter les impératifs politiques, qui accordent souvent la priorité à tel ou tel élément consistant à cibler les anciens combattants. Il conviendrait, autant que faire se peut, d'étudier la question afin d'élucider les objectifs et les problèmes. En d'autres termes, il ne faudrait pas supposer que, du fait que la question de la démobilisation des anciens combattants est de nature politique, les partis et les représentants politiques n'ont nécessairement aucun intérêt dans les questions techniques ou plus générales liées aux approches d'insertion ou d'exclusion.

53. Pour éviter de compliquer le processus de démobilisation et de saper le soutien populaire au programme de réintégration, on peut réduire le ciblage au minimum, et n'y recourir que s'il est perçu comme approprié. Les programmes de réintégration ciblés sur les anciens combattants peuvent être perçus par le reste de la population comme une façon de récompenser ce groupe. Il s'ensuit que, concrètement, les anciens combattants devraient être intégrés dans des programmes destinés au grand public, qu'il s'agisse de programmes destinés à tous ceux qui auront été blessés ou traumatisés, qu'il s'agisse de civils ou d'anciens combattants, de programmes de formation qualifiante et de systèmes ouverts à tous pour l'emploi, ou encore de soutien aux petites entreprises et

micro-entreprises, indépendamment du rôle joué par les bénéficiaires pendant le conflit. Dans ce contexte, les programmes destinés aux anciens combattants peuvent distinguer entre paiements de démobilisation et allocations de réinsertion. Les premiers constituent une incitation pour les militaires à se faire démobiliser et sont destinés à couvrir les premiers frais inhérents au retour à la vie civile. Les anciens combattants, en tant que groupe particulier, n'ont pas besoin de percevoir d'allocations de réintégration, mais ils peuvent acquérir des droits à la réinsertion en tant que participants individuels à des programmes destinés à l'ensemble des populations victimes de la guerre.

54. Une telle démarche d'insertion réduirait sensiblement les dépenses administratives et frais de vérification. Elle favoriserait aussi l'administration par des acteurs locaux, qui ne seraient pas appelés à déterminer les avantages compte tenu du rôle politique antérieur des demandeurs. L'approche visant à l'insertion ciblerait les communautés, ce qui répond au but général de reconstruction de la société civile. Le fait de cibler des communautés présente l'avantage supplémentaire d'être facteur de transparence : dès lors que, sur la base de critères accessibles au public, certaines communautés profitent de façon disproportionnée à leurs besoins, chacun pourra le constater sans difficulté.

55. Une démarche en faveur de l'insertion, axée sur la communauté favoriserait une participation générale et intégrerait les groupes poursuivant des intérêts particuliers (par exemple ceux qui représentent les anciens combattants) dans un débat politique plus large, portant sur la satisfaction collective des besoins engendrés par le conflit. Pareille approche aurait des chances de réduire la compétition des groupes d'intérêts pour les avantages ou, à tout le moins, de diriger la concurrence dans le sens des intérêts collectifs.

56. Une approche, fondée sur l'insertion, de la formation et de l'emploi, dès lors qu'elle est apportée aux communautés, favorise l'intégration dans le courant domi-

nant du processus d'intégration des groupes vulnérables. Cela revêt une importance particulière pour les femmes qui risquent la ségrégation dans des projets spéciaux qui renforcent la ségrégation en fonction du sexe et leur assigne un rôle économique et social particulier, suivant un stéréotype. D'autres groupes, tels que les chômeurs de longue durée et les ex-prisonniers, ou encore les forces de police dans les pays affectés par un conflit – où elles sont sur-représentées –, doivent aussi trouver leur place dans les programmes de promotion de l'emploi se proposant de renforcer la stabilité politique.

Structures économiques et programmes de réintégration

57. La conception et l'exécution des programmes est affectée par la structure de l'économie, notamment quant à la répartition entre milieu urbain et rural et à l'importance respective du travail officiel et parallèle. Cette répartition est étroitement liée au niveau de développement du pays. Dans un pays relativement avancé, comme la Bosnie-Herzégovine, les programmes auraient tendance à mettre l'accent sur le secteur urbain et les emplois salariés (Howell, 1997). Dans les pays à très faible revenu, on insisterait sur le secteur rural et les emplois indépendants. Ces différences ont des incidences majeures du point de vue des tensions après la guerre et du processus d'insertion économique et de reconstruction. C'est ainsi que dans un pays à faible niveau de revenus, où la main-d'œuvre est essentiellement agricole, une source de tensions majeure dans le contexte de l'après-guerre peut être liée à la distribution des terres. Dans un pays plus développé, la paix sociale peut exiger que l'on mette l'accent sur une législation garantissant le droit des travailleurs à l'association collective.

Conditions macro-économiques

58. Les conflits sont associés à l'instabilité macro-économique : fort taux d'inflation, endettement croissant, balance des paiements intenable par suite de la baisse des exportations. Pour la réussite de l'action visant à réaliser réconciliation et réintégration, il importe de remédier sans retard aux déséquilibres macro-économiques. Cela ne sera souvent possible – sans entraîner un coût social considérable – que grâce à une assistance extérieure consistant pour une large part en un soutien de la balance des paiements. L'expérience de la stabilisation dans les pays sans conflit ne constitue pas nécessairement de marche à suivre pour les politiques applicables dans les pays en guerre. A la fin d'un conflit, on est généralement en présence d'une surcapacité apte, elle-même, à réduire le rapport entre déficits fiscaux et inflation. Cette dernière peut, dans une large mesure, être imputable au manque de crédibilité des orientations gouvernementales plutôt qu'à des facteurs strictement économiques.

59. Compte tenu de la situation dans les pays affectés par un conflit, l'assistance extérieures aux fins de la stabilité macro-économique devrait être apportée à des conditions flexibles. Une stabilisation orthodoxe tend à mettre l'accent sur les déficits fiscaux et une stricte limitation des crédits. Ces mesures devraient être tempérées par leur coût économique éventuel ainsi que par leurs effets sur les différents groupes affectés par le conflit. Il faudrait consentir un effort maximum afin d'obtenir un "dividende de paix", c'est-à-dire un transfert des dépenses publiques de la consommation militaire vers des programmes sociaux. Plus la coordination entre les institutions financières internationales (Banque mondiale et Fonds monétaire international) et les autres intervenants extérieurs tels que les organismes des Nations Unies, dont l'OIT, est poussée, lors de la conception d'un train de réformes économiques, et plus les perspectives d'un ajustement

économique sensible aux besoins spécifiques des pays affectés par un conflit et évitant d'aggraver leur pauvreté et leurs privations économiques seront favorables.

60. Si les politiques macro-économiques de l'après-guerre et la promotion de l'emploi sont cohérentes, la réintégration des groupes de victimes du conflit sera possible sans heurts. Par contre, on pâtira quant aux créations d'emplois et de revenus si les politiques macro-économiques se proposent pour seule fin la stabilisation. Dans les pays en conflit, la stabilisation ne saurait être un préalable de la reprise économique. Lorsque les politiques sont trop restrictives, elles risquent de donner lieu à une compétition aux fins de l'accès à des moyens d'existence, et de provoquer une recrudescence du conflit. Compte tenu de cette possibilité, la Banque mondiale, entre autres, met l'accent sur l'impact social des conditions imposées dans le cadre de ses plans d'évaluation préalable des opérations dans les pays affectés par un conflit (Banque mondiale, 1997).

61. L'expérience montre qu'il y a souvent contraste entre les processus aptes à permettre la solution politique d'un conflit et le programme économique qui fait suite. De façon caractéristique, le règlement politique est public, les intervenants extérieurs jouant un rôle de médiateurs. Compte tenu de ce caractère public du règlement de paix, il se produit un débat ouvert, quand bien même certains acteurs du pays souhaiteraient qu'il n'en soit pas ainsi. Par contre, les programmes d'ajustement de l'après-guerre, même lorsqu'ils sont financés par des sources extérieures, ne sont généralement pas caractérisés par la transparence, la participation du public et le débat. En règle générale, les programmes d'ajustement font l'objet d'accords de gouvernement à gouvernement et avec les bailleurs de fonds, et sont ensuite présentés à la population comme un fait accompli. Il s'ensuit que l'on n'insiste pas suffisamment sur un élément important de participation, à savoir le débat relatif aux orientations économiques de l'après-guerre.

62. Il conviendrait d'admettre que définir des orientations économiques appropriées ne constitue pas un exercice exclusivement technique. Les gouvernements sont investis de la responsabilité d'informer leurs populations et de les consulter aux fins de la formulation des politiques économiques. Les bailleurs de fonds extérieurs se doivent d'encourager le débat qui a pour effet d'éduquer la population mais aussi de lier les ajustements aux besoins et aux conditions locales. Un processus public plus transparent, s'agissant de définir les options économiques, favoriserait une paix durable et la démocratisation. Cela permettrait aux intervenants nationaux et internationaux de tirer un parti maximum des complémentarités entre politique économique et objectifs de la construction de la paix, au lieu de renforcer les tensions entre l'une et les autres.

63. Il importe encore de noter que la nature de l'emploi et le marché du travail dans les pays affectés par un conflit comportent un potentiel et une contrainte spécifiques. En effet, compte tenu de la perturbation que subissent les activités du secteur officiel, il est commun, dans ces pays, que le rôle dominant, en matière d'absorption de la main-d'œuvre, revient aux secteurs parallèle et du travail indépendant. Les programmes devront tenir compte de cela et consacrer une part significative de leur attention à des activités dans ces secteurs. Simultanément, du fait de la nature même des activités du secteur non structuré, il est malaisé d'y appliquer les normes et règlements officiels du travail. Il n'en demeure pas moins que, dans leurs interventions, les programmes pourront attirer l'attention sur ces normes.

Exigences en matière d'information

64. La planification aux fins de la formation qualifiante et des moyens d'existence est indispensable avant même la conclusion des accords de paix et la fin des

hostilités. Cette planification exige que l'on dispose **d'informations sur le marché du travail** et de renseignements sur les **profils, les besoins, les compétences, les activités génératrices de revenu, les éléments positifs dont on dispose, et sur les attentes des diverses victimes d'un conflit**. C'est ainsi qu'il importe de se doter d'un système de collecte rapide des données dès le début du processus de réintégration, voire avant même le règlement du conflit. Il est possible d'effectuer des études sur les antécédents en attendant que la situation politique se soit stabilisée. On peut alors planifier la gouvernance du marché du travail et les autres programmes sur la base de ces études documentaires. Ces deux mesures "proactives" concrètes permettent de mettre en place les cadres programmatiques qui sont prêts à être mis en œuvre dès que les conditions le permettent. Une réponse rapide au stade de l'urgence exige que l'on prenne ces mesures préalablement à une paix en bonne et due forme.

65. Les informations recueillies quant au marché du travail et aux qualifications devraient porter tant sur le passé que sur le présent. Les renseignements sur les antécédents donnent une mesure des potentialités de la mobilisation des compétences en vue de l'effort de paix et notamment quant à la possibilité d'inciter les personnes qualifiées et qui avaient émigré à revenir dans leur pays. Simultanément, il est essentiel de disposer d'informations sur la situation actuelle car tout conflit est un processus perturbateur. Un marché du travail perturbé par un conflit sera sensiblement différent de ce qu'il était au préalable, et l'on peut se trouver dans l'impossibilité de rétablir la situation antérieure.

66. Certaines instances, telles que le HCR et diverses ONG collectent des renseignements ou des profils concernant certains éléments relatifs aux groupes affectés par le conflit. Ces renseignements ne recouvrant pas tous les profils, et notamment ceux dont il importe de disposer aux fins de la planification et de la mise en œuvre des programmes de formation qua-

lifiante et de promotion de l'emploi, la coopération dans ce domaine entre les institutions en cause, et notamment entre l'OIT et le HCR pourrait permettre de combler ces lacunes.

67. Il est indispensable de s'armer de réalisme dès lors que l'on collecte des informations sur le marché du travail et les profils. Les intervenants nationaux et internationaux ne devraient ni exiger ni attendre une quantité de renseignements supérieure à ce qui aurait été recueilli en temps de paix à des fins similaires. Il s'ensuit que les activités en faveur de la réintégration dans les pays affectés par un conflit ne devraient pas être retardées par des exigences dénuées de réalisme en matière d'information et ce d'autant plus que les activités et programmes en cause bénéficient d'une accumulation de données d'expérience de terrain soit dans le pays en cause ou par ailleurs. La collecte d'informations comporte des coûts directs, qu'il conviendrait de confronter aux avantages qu'elle porterait. En outre, des coûts indirects s'attachent à la collecte de données, et notamment le retard subi par un programme ou projet faute de renseignements.

68. Le plus souvent, les acteurs responsables de l'exécution des programmes ont précédemment réalisé des projets similaires dans le même pays ou traité de problèmes analogues (la démobilisation constituerait une exception majeure). Il est possible de tirer parti de ces expériences concrètes par le biais des syndicats, des organisations communautaires ou des ONG, les organisations elles-mêmes faisant fonction de vecteurs pour la mise en œuvre. Dès l'abord, le gouvernement pourrait entamer un "dialogue de réconciliation", qui serait à la base de la participation populaire et de l'intervention des groupements de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des projets. On pourrait les réunir au niveau national, provincial et local, ce qui permettrait d'intégrer la réconciliation et la mise en œuvre des programmes. Ils assureraient en outre l'identification et la mobilisation des com-

pétences locales, jouant ainsi un rôle dans la collecte de l'information.

69. Un système de collecte de la rétro-information devra être intégré aux programmes, au stade de leur conception comme de leur mise en œuvre. La rétro-information et le suivi des bénéficiaires des programmes de réintégration sont essentiels si l'on veut être prêt à faire face aux problèmes imprévus ou autres de la mise en œuvre qu'ils pourraient rencontrer, et à procéder à des ajustements afin d'accroître l'impact et l'efficacité des programmes.

70. L'orientation professionnelle des groupes/bénéficiaires cibles des programmes de réintégration est capitale.

Partenariats entre divers intervenants et liens entre les programmes

71. La coordination entre les agents d'exécution est essentielle si l'on veut éviter tout double emploi entre programmes et renforcer la synergie et l'impact des divers programmes. Ceux-ci sont aptes à se renforcer les uns les autres. C'est ainsi que l'alphabétisation est de nature à faciliter la formation professionnelle et que les programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre génèrent un revenu propre à assurer le soutien des membres d'une famille dans le cadre des programmes de formation. La coordination est cruciale à divers niveaux. Tout d'abord, on connaît de nombreux exemples de soutien international aux pays affectés par un conflit faisant appel à une pléthore de programmes et projets sans rapport entre eux et parfois contradictoires. En dehors du gaspillage que cela implique, ce problème multiplie les risques de voir des acteurs extérieurs en concurrence pour imposer leur propre " modèle " abstrait sans égard pour les besoins locaux. C'est ainsi qu'un renforcement de la coordination internationale peut contribuer à améliorer la " régulation des voix ", apte à permettre à une influence

nationale de s'exercer sur le programme. De plus, la coordination internationale, dès lors qu'elle s'exerce le plus tôt possible, a davantage de chances de réduire au minimum tout risque de trop attendre d'une capacité institutionnelle et administrative locale déjà faible.

72. En second lieu, la coordination entre institutions nationales est capitale. Elle peut se fonder sur le caractère tripartite des éléments constitutifs de l'OIT, mais devra toutefois faire une place à d'autres acteurs locaux concernés (au-delà des éléments constitutifs de l'OIT), et notamment au bénévolat : associations de groupes de victimes d'un conflit et autres ONG locales et internationales. Il importe tout particulièrement de développer des rapports de travail plus étroits avec les ONG en tant que partenaires stratégiques à la mise en œuvre de ces programmes dans les situations de conflit, compte tenu à la fois du degré de présence physique et du rôle de ce secteur bénévole en pareil contexte et de l'inexistence ou de la faiblesse des institutions gouvernementales appropriées.

73. Il existe encore des situations dans lesquelles un partenariat local constitue, aux fins de la réconciliation et des programmes de réintégration, une voie bien plus efficace que les organes centraux de l'État. L'État, la Nation, risquent d'être perçus comme étant au cœur même du problème, tandis que les initiatives plus localisées sont de nature à contourner les divisions considérables à l'échelle de l'État. C'est ainsi que les partenariats au niveau du district en Irlande du Nord ont constitué une heureuse innovation institutionnelle, fondée sur des institutions existantes au plan local, pour acheminer les financements de la Commission européenne dans le cadre du programme communautaire pour la paix et la réconciliation. Des conseils de partenariat au niveau du district ont été établis et comprennent des représentants des conseils de district, du secteur bénévole, des organisations d'employeurs et des syndicats. Les conseils retiennent des projets et recherchent l'agrément de la Commission européenne. On peut affirmer

que le processus qui consiste à réunir les personnes au niveau local contribue à améliorer les chances pour un accord de paix au niveau national de se maintenir. Cet exemple sert à mettre en lumière le potentiel des programmes qui contribuent à la réconciliation avant la fin officielle et non pas seulement après la fin officielle des hostilités. Travailler avec des groupes au niveau local permet aussi d'entreprendre des programmes d'aide aux groupes affectés par un conflit dans des situations comme celle de la Somalie, où n'existe aucun organe central de l'État.

74. La coordination entre les différents acteurs – locaux et internationaux – s'impose aussi du fait que **les programmes de réintégration devraient être envisagés comme une matrice caractérisée par des interactions génératrices d'économies d'échelle et de synergies dynamiques**, et non pas comme un lot de projets/programmes éparés, mis en œuvre isolément par chacun des différents intervenants. En

règle générale, la matrice “ réintégration ” des programmes comporterait les éléments suivants :

- n des services sociaux, dont l'enseignement, la santé et le logement ;
- n la remise en état des usines pour faciliter la croissance du secteur structuré de l'emploi ;
- n une formation qualifiante en vue des emplois indépendants ;
- n des crédits, des outils et toute autre forme d'appui professionnel aux petites entreprises et microentreprises ; et
- n une formation aux qualités humaines, y compris sous forme de conseils post-traumatiques

75. En zone rurale, viendraient s'ajouter à cela des programmes mettant l'accent sur les moyens d'existence liés à l'agriculture. On aborderait le problème des gens sans terre et des conflits liés à la propriété terrienne dans le cadre du développement

des moyens d'existence et de la réduction des tensions. Une fois les rapports de propriété résolus, des programmes plus techniques, concernant la fourniture de semences, d'outils et de services de vulgarisation, pourront être mis en œuvre. Un important programme de travaux à forte intensité de main-d'œuvre pourrait porter sur l'élimination des mines anti-personnel, qui bénéficie d'un financement croissant sur le plan international. Ce déblaiement des champs de mine est d'ailleurs capital du point de vue de la reprise de la vie économique et sociale, notamment en zone rurale.

2.3 Autres conditions préalables de la conception et de la mise en œuvre des programmes

76. Le succès des programmes de réintégration présente deux aspects essentiels : 1) une conception appropriée aux besoins concrets et 2) un environnement propice à leur mise en œuvre. Quand bien même la conception des programmes serait excellente, ils sont voués à l'échec si la situation politique et économique en limite la mise en œuvre. Pour que la situation soit "bonne" du point de vue du programme, il faut qu'il puisse être exécuté dans des conditions d'efficacité. Une mise en œuvre efficace suppose que soient remplies plusieurs conditions préalables.

Préalable politique

77. La situation politique doit être propice à la conciliation. Il en est ainsi lorsque les parties au conflit ont réalisé un règlement politique provisoire, qui jette les bases de la réconciliation nationale. Plutôt qu'un événement, les règlements constituent un processus, ce qui implique que le bon sens et une interprétation souple s'im-

posent lorsque l'on détermine si les conditions politiques de la mise en œuvre du programme sont remplies. Dans le cadre du règlement politique, le gouvernement peut être amené à faire un exposé du cadre général de la réintégration. L'exécution du programme n'a guère de chances d'être efficace en l'absence d'un cadre précis, qui peut comporter un engagement à assurer sans discrimination des avantages propices à l'insertion.

78. Lorsque les programmes de réintégration comportent des mesures de soutien international, la mise en œuvre fait suite à un accord entre le gouvernement, les donateurs extérieurs et les institutions internationales comme l'OIT. S'il s'agit en partie d'un arrangement technique aux fins d'une gestion efficace, l'accord constitue aussi un processus politique dans le cadre duquel sont établis les apports et le rôle des intervenants extérieurs. Des partenariats peuvent voir le jour sur cette base, entre institutions nationales et internationales et, sur le plan de l'exécution, s'ouvrir même aux ONG et groupements d'intérêts particuliers de victimes du conflit. Dans les programmes exécutés avec succès, ces partenariats sont à la base d'un échange de vues bidirectionnel entre le niveau national et l'échelon local. Cet échange engendre le processus consultatif et participatif qui est à même de surmonter la faiblesse des institutions provoquée par le conflit.

Diversité culturelle et ethnique

79. Il importe de reconnaître non seulement la diversité des groupes affectés par le conflit, mais aussi les différences culturelles, qui sont très importantes. En fait, certains conflits exacerbent les différences entre les groupes ethniques et culturels dans le pays. Ces différences culturelles et ethniques, ainsi que les évolutions et les sensibilités dans ce domaine, doivent être prises en compte dans la conception des programmes de réintégration. Tous les

**Tableau 1: Mise en oeuvre des programmes
selon les différentes situations de conflit**

Situation de conflit (pas nécessairement selon un ordre déterminé): Éléments du Programme d'action (peuvent ils être exécutés ?)	Faible niveau de violence, répandu dans certaines régions	Violence généralisée dans tout le pays (avec/sans gouvernement en fonctions)	Processus de paix (avec/sans violence)
Analyse des antécédents: • évaluation des besoins • enquêtes sur la main-d'oeuvre	OUI (sauf pour les régions directement affectées par la violence)	OUI (Tous les travaux ne devront pas être nécessairement effectués dans le pays; les travaux dans le pays peuvent se borner à l'essentiel – si certitude)	OUI (si la violence persiste)
Planification des projets	OUI (comme ci dessus)	OUI (comme ci dessus)	OUI (comme ci dessus)
Actions de politique sociale et du travail	OUI	OUI (préparation)	OUI (législation)
Formation, micro-entreprises, et programmes d'emploi	OUI (comme ci dessus)	NON (sauf dans les rares situations où certaines domaines sont sûrs)	OUI (comme ci dessus)
Activités en faveur des non-combatants (y compris protection sociale et services sociaux)	OUI (comme ci dessus)	NON (bien qu'il soit possible de travailler avec les ONG, les travailleurs et les employeurs)	OUI (comme ci dessus)
Activités spécifiques pour les militaires démobilisés	OUI si la démobilisation a commencé, NON en case contraire	NON (le nombre de combattants est sans doute en augmentation, non le contraire)	OUI (la formation peut commencer dans les camps de démobilisation)

efforts doivent être faits afin que ces programmes visent l'insertion et qu'ils soient perçus comme étant bénéfiques pour tous les différents groupes.

Programmation et mise en oeuvre aux différents stades

80. La réussite, en matière d'exécution des programmes, est liée à la situation

momentanée. Certaines activités de réintégration exigent, plus que d'autres, un consensus très poussé, une sécurité et des institutions fortes. Le Tableau 1 met en évidence cette généralisation, de manière concrète, en rapportant différents stades de la programmation à diverses situations conflictuelles. Il est possible d'élaborer pendant les hostilités des projets de lois destinés à être examinés lorsqu'un corps législatif et un gouvernement stables seront en place. En matière de gouver-

nance du marché du travail, des règles équitables et justes, concrètes et détaillées, portent témoignage d'un engagement en faveur d'un processus de réconciliation juste et visant à l'insertion.

81. Une fois que la violence décroît, il est possible d'entreprendre des programmes aptes à procurer des qualifications et des emplois visant à consolider le processus de paix en incitant les groupes victimes du conflit à favoriser les situations non conflictuelles. A ce stade, voire plus tôt si la situation le permet, il est possible de procéder à la démobilisation des combattants.

82. Il peut n'être pas possible d'adhérer de façon précise à cette chronologie dans toutes les situations de conflits, mais un principe directeur demeure valable : **la collecte de l'information, la conception des programmes et la planification à long terme peuvent – et doivent – être effectuées alors que les tensions demeurent fortes.** La condition sine qua non, en l'occurrence, réside dans un engagement des parties au conflit envers une paix négociée. La préparation des programmes contribuera à faire en sorte que cet engagement se transforme en un règlement de paix.

Structures de gestion et d'observation

83. Il importe de disposer, pour les programmes de réintégration, d'une structure centralisée, à l'échelle du pays, quand bien même ces programmes seraient basés dans la communauté. L'une des tâches importantes de l'administration centrale consiste à s'assurer de l'homogénéité et de l'équité des programmes dans toutes les régions du pays. On y parvient, pour une part, grâce à la coordination entre les agents d'exécution. Cependant, en règle générale, cette coordination ne suffit pas à elle seule. Si les programmes des diverses institutions assurent différents niveaux et types d'avantages pour des activités identiques, il peut s'ensuivre que l'on perçoive une inégalité de traitement. C'est à l'administration cen-

trale qu'il incombe d'établir normes et niveaux de prestation.

84. L'expérience acquise dans divers pays quant à la coordination en matière de démobilisation et de réintégration des anciens combattants fournit des enseignements aux fins de la gestion centralisée des programmes généraux de réintégration, mais ces enseignements demeurent limités. Les programmes de démobilisation et de réintégration sont axés sur une population cible, et l'on dispose généralement de crédits spéciaux, qui ne sont pas imputés sur l'enveloppe des divers ministères. Il s'ensuit que ces programmes peuvent être exécutés et faire l'objet d'une observation continue par un organisme ad hoc, qui n'est tenu que de façon limitée à assurer la coordination avec les ministères existants. Les programmes généraux visant tout l'éventail des victimes d'un conflit ne sauraient, en pratique, être administrés de cette manière. Les besoins sont si considérables, et si grande la portée de ces programmes, que leur mise en œuvre exige une révision des priorités antérieures à l'intérieur des ministères établis. En fait, l'ensemble du budget social et économique du gouvernement devient le programme de réintégration.

85. L'expérience incite à croire qu'un certain nombre de véhicules organisationnels sont en mesure d'assumer le rôle de gestionnaire central. Dans bon nombre de pays, un organe administratif particulier, *ad hoc*, est établi au sein du gouvernement pour gérer les programmes de réintégration. Il s'agit d'un organisme interministériel, qui assure des fonctions relevant simultanément des divers ministères spécialisés – du travail, de l'agriculture, de la santé, et de l'éducation. Cette démarche risque de provoquer des problèmes de coordination qui lui sont propres, dès lors que la hiérarchie de la prise de décisions entre les ministères et l'organisme ad hoc n'est pas claire. C'est ainsi que la création, en Afrique du Sud, d'un programme de reconstruction après l'apartheid (le programme de reconstruction et de développement) péchait par l'absence d'une ligne

d'autorité précise acceptée par les ministères de tutelle. Par contre, les programmes de réintégration, de par leur nature même, ne sauraient être confiés à un ministère unique, sauf dans les pays déjà dotés d'un " superministère " dont l'autorité prime celle des autres. Il arrive donc fréquemment qu'une pareille structure soit établie temporairement, sans pour autant préparer d'autres structures, comme le ministère du travail. Il n'est pas possible de formuler de lignes directrices générales, sinon pour observer qu'il est indispensable de se doter d'un " parapluie " administratif central afin d'éviter tout doublet et de réaliser des complémentarités. Par ailleurs, les connaissances techniques et les ressources fournies par les projets/programmes devraient contribuer à permettre aux institutions existantes d'apporter leur contribution à une paix durable. Une autre suggestion (OIT, octobre 1997) tendait à la création d'une équipe opérationnelle chargée de la qualification et de la promotion de l'emploi. Cette équipe, qui devait être dirigée par le ministère du travail, devait comporter aussi des représentants d'autres départements ministériels, des ONG, des entrepreneurs, des institutions des Nations Unies, des syndicats et des groupements communautaires. Une fois les programmes de réintégration achevés, l'équipe opérationnelle devait transférer ses fonctions et ses activités au ministère du travail.

86. Simultanément, l'efficacité de la gestion et de la mise en œuvre des programmes de réintégration et de construction de la paix est tributaire de la coordination entre les institutions internationales concernées, ainsi que de leur coopération étroite avec un organisme national chargé de les chapeauter, comme on l'a vu précédemment. C'est ainsi que des institutions telles que l'OIT et d'autres membres de la famille des Nations Unies – y compris le service de maintien de la paix (DPKO), le département des affaires humanitaires (DHA) et le PNUD, devront collaborer. Cela ne laisse pas d'être important aux fins du développement de l'efficacité au sein du système des Nations Unies.

2.4 Contraintes s'exerçant sur les programmes

87. Il est indispensable de mettre en lumière certaines des principales contraintes qui peuvent faire obstacle à la possibilité d'adapter les présentes directives à la situation locale et de mettre en œuvre des programmes efficaces. On notera ici quelques-unes des principales contraintes qui risquent de s'exercer au niveau de généralité que nous avons adopté dans le document. Certains des facteurs mentionnés dans différentes parties du document sont récapitulés ici. Parmi ces contraintes, il y a lieu de citer :

- n **L'environnement politique.** Avant, pendant et après un conflit, la volonté politique peut ne pas être suffisante pour un programme efficace et répondant aux conditions énoncées dans le présent document, à savoir notamment la nécessité d'adopter une démarche propice à l'insertion de toutes les composantes. Le problème peut subsister après la fin officielle des hostilités car, comme nous l'avons fait remarquer, l'insécurité politique et socio-économique tend à se perpétuer après la signature de l'accord de paix. On peut se trouver en présence d'un cas particulièrement problématique lorsque des tensions entre les éléments constitutifs de la base tripartite des partenaires des OIT sont précisément à l'origine du conflit. Autre cas particulier : lorsque, au delà de la faiblesse typique des institutions, l'existence même de l'État est mise en cause
- n **Faiblesse extrême des institutions.** La faiblesse des institutions pèse sur l'efficacité des programmes dans tous les pays affectés par un conflit. En certaines situations, elle peut toutefois être particulièrement aiguë, et porter atteinte aux objectifs les plus fondamentaux de mise en place d'une capacité. En pareil cas, les acteurs tant

extérieurs que nationaux auraient lieu d'adopter, en matière de programmation, la flexibilité la plus absolue. Lorsque l'on est en présence de la volonté politique et d'un environnement propice, dans un contexte de faiblesse institutionnelle très grande, il peut être utile de se fonder davantage, pour entreprendre le programme, sur des organisations extérieures et nationales plus strictement localisées. L'objectif devrait cependant demeurer de développer la capacité institutionnelle en vue de conférer une dynamique durable aux orientations du marché du travail, à l'infrastructure de la formation, aux initiatives de création d'entreprises, etc.

- n **Faiblesse institutionnelle extrême et désagrégation économique.** Lorsque les apports de l'infrastructure sont très faibles et fragmentaires, et dès lors que l'économie est généralement désorientée et disloquée, il est particulièrement malaisé de recueillir des informations, et l'on risque d'avoir de la difficulté à atteindre les communautés cibles avec un programme effectivement intégré. Dans ce cas encore, il y a lieu d'adopter une démarche flexible, de sorte que les normes d'intégrité et de complémentarité des programmes ne soient pas appliquées de façon trop exigeante et rigide, au-delà d'une utilisation pragmatique.
- n **Faiblesse de la coordination externe.** Cela imposera à une capacité locale déjà modeste en matière de coordination et de développement des capacités un effort particulièrement poussé, et risque fortement de faire échec aux objectifs d'appartenance nationale et locale des programmes. De plus, en termes tristement réalistes, il faut bien admettre que les différents intervenants internationaux ont parfois leurs propres priorités et méthodes. Il est suggéré que le meilleur moyen de résoudre ce problème ou de l'empêcher de se poser consiste à s'assurer que les mécanismes sont en place dès un stade précoce.

- n **Mines terrestres.** L'insécurité physique, et de manière particulièrement évidente sous la forme de mines terrestres dont la localisation demeure souvent incertaine même pour ceux qui les ont semées, ne cesse de porter préjudice au rythme auquel la réintégration pourra être réalisée. D'autres sources d'insécurité sont de nature à frustrer les ambitions des programmes, et l'on peut citer à cet égard un taux de criminalité persistant ou croissant, qui a tendance à poser problème notamment dans les grandes villes ou aux alentours et sur les voies de communication d'infrastructure.
- n **Changements climatiques.** Il est malaisé de prévoir les schémas climatiques et, dans certaines parties du monde, des événements tels qu'une sécheresse catastrophique, ont de nature à ajouter aux problèmes de la vie quotidienne, et notamment en milieu rural, ce qui porte préjudice à l'efficacité des programmes de réintégration.
- n **Conditions économiques instables.** Une forte inflation, un faible revenu, la pénurie des biens de consommation et d'autres éléments d'insécurité macro-économique risquent de saper l'aptitude des programmes de réintégration à donner des résultats. C'est ainsi que les projets générateurs de revenu ou la formation professionnelle à l'artisanat non agricole en milieu rural sont voués à l'échec s'il n'y a pas de débouchés ou si le coût des intrants est trop élevé, ou encore si l'on est peu incité à développer les liens commerciaux à la suite d'une pénurie aiguë de denrées.

3. LIGNES DIRECTRICES POUR LES PROGRAMMES

3.1 Survol

88. Le présent chapitre met l'accent sur les principes essentiels, les défis, les

contraintes et les possibilités inhérents aux divers programmes, s'agissant des besoins des pays affectés par un conflit. Les programmes portent essentiellement sur des

Tableau 2 : Formation qualifiante et création d'emplois dans les pays affectés par un conflit

Axe du programme, par secteur (L'importance relative des catégories du programme est fonction de la structure de l'économie)			
Secteur rural		Secteur urbain	
Emploi dans une exploitation	Emploi ailleurs que dans une exploitation	Emploi officiel	Emploi parallèle
<p>Tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> terres pour ceux qui n'en ont pas trains de mesures pour la production agricole services de vulgarisation fourniture de crédits remise en état des installations commerciales et après récolte protection des droits des ouvriers agricoles (application des conventions fondamentales de l'OIT) 	<p>Tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> formation professionnelle aux emplois indépendants formation aux affaires fourniture de crédits travaux publics à base de main-d'oeuvre (notamment pour renforcer les installations commerciales et après récolte) 	<p>Tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> accord social entre employeurs et syndicats en vue du développement de l'emploi formation qualifiante en cours d'emploi protection des négociations collectives et des droits des travailleurs travaux publics mettant l'accent sur les dommages de guerre fourniture et prestations publiques pour logements par auto-prise en charge fourniture et prestations publiques pour logements par auto-prise en charge redistribution des dépenses publiques pour promouvoir l'emploi dans les secteurs sociaux (avec souplesse des prestations, notamment par les ONG, les syndicats et les associations d'employeurs) peuvent nécessiter 	<p>Tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> formation professionnelle aux emplois indépendants par des centres de qualification formation aux affaires et commerciale par des centres de qualification fourniture de crédits programmes d'apprentissage fourniture et prestations publiques pour logements par auto-prise en charge réglementation publique en matière de normes professionnelles achats publics auprès des petites entreprises

Emploi dans une exploitation	Emploi ailleurs que dans une exploitation	Emploi officiel	Emploi parallèle
<i>En outre :</i>			
Combattants démobilisés : formalités de sortie – trains de mesures financières formation aux qualités humaines avec accent sur la réconciliation orientation post-traumatique y compris adaptation à la réintégration	Combattants démobilisés : formalités de sortie – trains de mesures financières formation aux qualités humaines avec accent sur la réconciliation orientation post-traumatique y compris adaptation à la réintégration	Combattants démobilisés : formalités de sortie – trains de mesures financières formation aux qualités humaines avec accent sur la réconciliation orientation post-traumatique y compris adaptation à la réintégration pour certains, intégration à la police civile	Combattants démobilisés : formalités de sortie – trains de mesures financières formation aux qualités humaines avec accent sur la réconciliation orientation post-traumatique y compris adaptation à la réintégration
Femmes : susciter des groupes d'autoprise en charge législation anti-discrimination mettant l'accent sur le droit à la terre	Femmes : susciter des groupes d'autoprise en charge législation anti-discrimination mettant l'accent sur le droit à la terre	Femmes : susciter des groupes d'autoprise en charge législation anti-discrimination mettant l'accent sur le droit à la terre	Femmes : susciter des groupes d'autoprise en charge législation anti-discrimination mettant l'accent sur le droit à la terre
Personnes handicapées : assistance médicale convenable formation qualifiante spécialisée	Personnes handicapées : assistance médicale convenable formation qualifiante spécialisée	Personnes handicapées : assistance médicale convenable formation qualifiante spécialisée services de placement "proactifs"	Personnes handicapées : assistance médicale convenable formation qualifiante spécialisée
Enfants et jeunes : enseignement universel (en phase avec cycle agricole) programmes de placement des orphelins formation professionnelle et aux affaires en vue d'un emploi indépendant crédit et autres mesures de soutien industriel et commercial	Enfants et jeunes : enseignement universel programmes de placement des orphelins formation professionnelle et aux affaires en vue d'un emploi indépendant crédit et autres mesures de soutien industriel et commercial	Enfants et jeunes : enseignement universel programmes de placement des orphelins formation professionnelle et aux affaires en vue d'un emploi indépendant crédit et autres mesures de soutien industriel et commercial	Enfants et jeunes : enseignement universel programmes de placement des orphelins formation professionnelle et aux affaires en vue d'un emploi indépendant crédit et autres mesures de soutien industriel et commercial
Tous les groupes ruraux : formation qualifiante aux qualités humaines avec accent sur les compétences à la réconciliation orientation post-traumatique conseils anti-drogue		Tous les groupes ruraux : formation qualifiante aux qualités humaines avec accent sur les compétences à la réconciliation orientation post-traumatique conseils anti-drogue	

initiatives concernant le marché du travail, la remise en état des infrastructures et leur expansion, la formation professionnelle et la promotion des qualités humaines et de l'entreprise. Cette gamme de programmes porte sur les volets offre et demande du marché du travail en vue de poursuivre l'objectif de la recherche d'une paix durable. Le Tableau 2 met en évidence les aspects généraux des programmes de formation qualifiante et de promotion de l'emploi à l'intention des pays affectés par un conflit. Il est cependant clair que les programmes particuliers ne sauraient se dérouler dans les divers pays s'ils ne sont fondés sur une analyse précise des causes du conflit, de sa dynamique et de ses divers effets.

89. Un certain nombre de principes et aspects fondamentaux ressortent de la discussion qui précède et sont soulignés dans les lignes directrices élaborées ici aux fins de programmes spécifiques. Pour faciliter le recours aux lignes directrices, ces principes essentiels sont rapidement récapitulés ci-après.

90. Le principe de l'insertion s'applique à l'ensemble des programmes ; il est hautement prioritaire. L'insertion sociale est une considération importante en matière d'élaboration des orientations et de réglementation du marché du travail. Il conviendrait d'accorder à ce principe une importance plus grande qu'aux notions abstraites d'efficacité. Le principe d'insertion peut trouver son application dans les programmes de formation, où il se reflète dans la nécessité d'apporter la formation aux stagiaires et aux collectivités et d'amener ces dernières à identifier les bénéficiaires et leurs besoins. Le principe d'insertion prend le pas sur les exigences d'un appui ciblé sur certaines catégories de la population générale victime du conflit. À défaut, les programmes d'appui dans les pays affectés par un conflit risquent d'être facteurs de dissensions. Une fois adopté le principe d'insertion, il importe de s'assurer que les programmes font une place aux femmes, aux

enfants, aux personnes handicapées et aux anciens combattants et sont sensibles à leurs besoins.

91. On ne saurait trop insister sur l'importance qu'il y a à recueillir l'information dès l'abord et de façon continue. Dans tous les domaines où des programmes spécifiques sont exécutés, le conflit risque d'avoir exacerbé la faiblesse des bases d'information existantes. Les programmes se doivent de fournir d'urgence les renseignements requis afin que leur mise en œuvre soit adéquate, et au moindre coût. Chacun des programmes devrait comporter dès l'origine les mesures propres à la mise en place de la collecte et de l'analyse à long terme d'une information institutionnalisée.

92. Dans les pays affectés par un conflit, toute expérience rend plus dramatique la faiblesse institutionnelle qui affecte les programmes de réintégration, de reconstruction et de réconciliation. Deux éléments sont à noter : en premier lieu, il importe d'affecter des ressources à la mise en place d'une capacité institutionnelle et cela doit se faire dès les premiers stades d'un programme. On peut citer à cet égard l'exemple de la constitution des agences pour le développement économique local (ADEL), comme c'est le cas en Amérique centrale et au Cambodge. En second lieu, la faiblesse institutionnelle donne l'occasion de constituer des partenariats efficaces entre un large éventail d'organisations, y compris les instances gouvernementales et semi-publiques, les groupements religieux, les ONG, des associations du secteur privé, des organisations d'employés et syndicales et des groupes locaux dans la communauté. Il ressort de certaines expériences réussies que ces relations institutionnelles ont autant, voire plus d'importance que les institutions individuelles. Les conséquences d'un conflit constituent non seulement un défi, mais aussi une chance d'éviter ou de remplacer toute tendance à une réaction unidimensionnelle des institutions aux défis.

93. Les besoins de formation sont immenses dans la plupart des pays affectés par un conflit. La formation doit être améliorée et élargie pour faire face à des besoins précis des petites entreprises, des micro-entreprises, de l'administration des affaires, et de la formation qualifiante.

Cela ne manque pas d'avoir des incidences sur les ressources dès lors que l'on cherche à relever le défi de la formation sans tarder et de manière efficace. Une collaboration entre organismes bailleurs de fonds et agents d'exécution – qu'ils soient publics ou privés – s'impose.

3.2 Le marché du travail

Principes et priorités

94. Le marché du travail joue un rôle essentiel dans la transition des hostilités à la paix, car il inclut la majeure partie de la population adulte. Le fonctionnement du marché du travail comporte de nombreux aspects, entre insertion et exclusion. Un marché du travail favorisant l'exclusion ne traite les gens que comme des denrées, et contribue peu à la cohésion sociale. L'objectif d'un marché du travail propice à l'insertion est de tirer le meilleur parti possible de la contribution que le marché du travail peut apporter à améliorer les effets du conflit et à faciliter la transition à la paix. Cela exige la mise en place d'un marché du travail fonctionnant efficacement et qui tienne compte des valeurs sociales. Dans les pays affectés par un conflit, le marché du travail devrait porter au maximum la réintégration et l'insertion sociale et ne pas se borner à porter au maximum l'absorption de la main-d'œuvre.

95. Porter au maximum le potentiel du marché du travail afin de contribuer à construire la paix et à résoudre la conflit exige des orientations et des dispositifs propres à tenir compte de trois facteurs : la demande de main-d'œuvre, l'offre de main-d'œuvre et l'information qui relie offre et demande. Cela implique en premier lieu que les politiques concernant le marché du travail soient inséparables des efforts visant à promouvoir le secteur privé – y compris les perspectives industrielles et commerciales – dans le secteur formel ou parallèle, dans les petites entreprises et les micro-entreprises. Il faut ensuite se doter de politiques propres à obvier aux contraintes intervenant dans l'offre de main-d'œuvre. Il s'agit notamment d'orientations aptes à améliorer les conditions de travail, à stabiliser l'économie, à promouvoir la liberté de mouvements à l'intérieur du pays, et à perfectionner les compétences de la main-d'œuvre. Enfin, en troisième lieu, il faut des politiques de nature à améliorer la base d'informations sur le marché

du travail. A cet égard, on signalera les renseignements sur la structure et les tendances de la demande de main-d'œuvre et les possibilités dans l'industrie et le commerce (dans les pays émergeant d'un conflit, elles tendent à provenir des secteurs de la construction, des transports, de la communication, de la maintenance et de la sécurité) susceptibles de contribuer à des programmes de formation des travailleurs et de promotion de leurs compétences. Les systèmes informatiques peuvent en outre favoriser la mise en commun des informations entre les différents intervenants dans ce domaine.

96. Comme on l'a noté dans le chapitre 2, la gouvernance du marché du travail s'affaiblit pendant les hostilités. Les orientations visant à la remettre devraient faire une place à deux éléments. Tout d'abord, afin de pouvoir jouer un rôle d'apaisement social, dans un pays affecté par un conflit, le marché du travail devrait assurer un traitement équitable des travailleurs. A défaut, la méfiance et les ressentiments sur lesquels s'est développé le conflit se verront aggravés. Ensuite, la gouvernance devrait éviter toute réglementation excessive, qui risque d'affecter l'incitation à embaucher et à empêcher le fonctionnement des opérateurs de petites entreprises. L'objectif des responsables des programmes et des politiques est de délaisser un marché du travail aux contrôles inefficace en faveur d'un marché du travail protégeant efficacement les travailleurs et les entreprises – petites et grandes, officielles ou du secteur parallèle, – et favorisant leurs activités.

97. Dans les pays affectés par un conflit, le marché du travail se caractérise sans doute par un recours disproportionné aux activités génératrices de revenu du secteur parallèle, qu'il s'agisse d'emplois dans des entreprises souvent petites, voire des micro-entreprises, ou d'emplois indépendants du secteur parallèle. Cela aggrave le problème auquel sont confrontés les programmeurs de l'information. Cela signifie aussi qu'il importe d'accorder une priorité particulière aux besoins propres à favoriser une expansion vigoureuse et un renforce-

ment de ce secteur dans des conditions voisines des exigences des normes internationales du travail – à défaut de les respecter précisément. La surveillance sera malaisée mais là encore la réussite d'un programme (en l'occurrence, les éléments visant à promouvoir le secteur parallèle), est favorisée par une stratégie fondée, quant à sa mise en œuvre et à sa conception, sur le partenariat et l'intérêt des participants locaux à cette élaboration. Cela a en effet davantage de chances d'engendrer un respect salubre des normes internationales du travail, et de faire une place à des mécanismes permettant efficacement à ceux qui participent à des entreprises du secteur parallèle puissent " se faire entendre ".

Défis et contraintes

98. En vue de la normalisation du marché du travail dans les pays qui sortent d'un conflit, les donateurs, les gouvernements, ainsi que les groupements dans la société civile, se doivent de débattre des priorités macro-économiques en matière de création d'emploi. En la matière, le défi consiste à déterminer les secteurs possédant un potentiel de développement et à cibler les mesures sur eux. Certaines contraintes grevent l'aptitude à relever ce défi. Dans certains pays affectés par un conflit – mais non dans tous –, la croissance économique est lente et la demande de main-d'œuvre apathique. Alors même que la croissance, dans l'après-guerre, est relativement rapide, le rétablissement après les hostilités risque d'être concentré dans des sous-secteurs sans réelle chance de durée. Une importante proportion des possibilités d'emploi se situe dans le secteur parallèle. Il importe de déterminer les activités de ce secteur non structurées imputables à l'arrêt temporaire du secteur officiel et celles qui se poursuivront à long terme.

99. L'information sur le marché du travail dans les pays affectés par un conflit comporte des lacunes, et sa qualité est médiocre. Les conflits tendent à aggraver le problème en raison de la destruction des

entreprises, du fait que les fonctionnaires sont détournés vers des activités en rapport avec le conflit, de la perturbation des infrastructures sociales et productives et du déplacement d'une partie de la population, abandonnant son domicile ordinaire et ses moyens d'existence.

100. La coordination entre les ministères et les instances gouvernementales tend à être inefficace dans les pays affectés par un conflit, ce qui porte préjudice à la gouvernance du marché du travail. Les services de l'emploi, le contrôle des conditions de travail et les mécanismes de protection sociale s'effondrent, en règle générale, sous le poids du conflit. C'est ainsi qu'après les hostilités, le gouvernement hérite d'une main-d'œuvre marquée par la fracture sociale, avec des ressources limitées pour promouvoir sa réinsertion sociale par l'intermédiaire du marché du travail.

Le marché du travail : information, institutions et réseaux

101. Si le marché du travail doit jouer un rôle efficace dans la réintégration des populations victimes d'un conflit, il est urgent d'améliorer la collecte et la gestion de l'information. L'information sur le marché du travail est trop limitée et mal organisée pour pouvoir servir efficacement dans les situations de conflit. Le défi consiste donc à recueillir des renseignements utiles, à les compiler efficacement et à les canaliser en vue de la promotion de l'emploi. Il faut recueillir l'information sur le marché du travail à différents niveaux. Sur le plan le plus général, les gouvernements devraient perfectionner l'information relative aux principales tendances de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, afin de mettre en lumière les évolutions réelles et potentielles des possibilités d'emploi et des qualifications requises en zone rurale comme en milieu urbain. Pour être utiles aux planificateurs et aux agents d'exécution, ces renseignements doivent être pertinents, fiables et recueillis de façon continue. Il faudrait aussi qu'ils soient largement

accessibles dans les secteurs public et privé. Le Tableau 3 montre les principales étapes de la création d'une base de données relatives à la main-d'œuvre. Au delà de son rôle évident aux fins de la politique et de la planification des projets concernant le marché du travail, l'information à cet égard est capitale pour le processus permanent de contrôle et d'évaluation, qui contribue à l'amélioration des programmes intégrés à l'intention des pays affectés par un conflit (cf. diagramme à la fin du chapitre 2).

102. En temps de paix, les bases de données sur la main-d'œuvre comportent un large éventail de renseignements destinés à servir aux fins des politiques d'ajustement à court terme ainsi qu'à la planification à long terme des effectifs. Dans les situations d'après-guerre, l'accent est mis sur la nécessité de s'occuper dans l'immédiat des orientations relatives au marché du travail. Si l'information recueillie doit entrer dans le cadre d'une base de données accumulées à plus long terme, les priorités doivent viser le programme de réintégration. Cela exige en général le recours à des méthodes d'évaluation rapide. L'information doit s'attacher non seulement à évaluer la nécessité de disposer de qualifications nouvelles, mais aussi à définir l'éventail des compétences existantes, afin d'en tirer parti.

103. Collecte de l'information peut se trouver limitée par une pénurie de person-

nel qualifié, expérimenté et motivé dans les institutions se consacrant à la gestion du marché du travail, telles que les ministères du travail. Les responsables politiques et les chargés de programmes devraient commencer par établir la capacité des institutions essentielles, condition sine qua non de la poursuite d'une politique engagée du marché du travail. Il importe, à cette fin, d'impartir une formation intensive au personnel en poste et nouveau et d'améliorer ses conditions de travail afin d'accroître sa motivation. Les institutions et les méthodes auxquelles on fait appel pour recueillir les données en cause varient selon la phase du conflit – avant, pendant et après. C'est ainsi que les questions relatives aux profils de qualification et à l'expérience professionnelle peuvent être incorporées aux données recueillies par la Croix-Rouge et le Croissant Rouge, et par le HCR, dans les camps de réfugiés et autres points de transit pendant les hostilités ou immédiatement après la signature d'un accord de paix en bonne et due forme.

104. En dehors du fait d'améliorer les conditions de travail, les compétences et l'engagement au sein des diverses institutions, il importe, aux fins d'une collecte efficace de l'information, de promouvoir la coordination entre les services du marché du travail. Cela implique la répartition des tâches, la mise en commun de l'information, le règlement des priorités communes,

Tableau 3 : Établir une base de données sur le marché du travail à l'intention des pays affectés par un conflit

Étapes de la construction d'une base de données :
Déterminer l'expérience, les attentes et les problèmes en matière d'emploi des personnes vulnérables, exclues et victimes d'un conflit
Analyser les causes de ces problèmes
Évaluer les options dont on dispose pour faire face à ces problèmes
Élaborer des programmes et un cadre de politiques de soutien
Choisir les projets prioritaires
Contrôler leur mise en œuvre
Évaluer les projets et programmes en vue de l'ajustement des interventions sur le marché du travail

Source: OIT : *Labour market assessments for the reintegration of ex-combatants in war-affected Sub-Saharan African Countries* (Analyse du marché du travail aux fins de la réinsertion des anciens combattants dans les pays de l'Afrique sub-saharienne affectés par un conflit) (Genève, OIT, 1995 – traduction *ad hoc*)

entre le ministère du plan, le ministère du travail, l'office central de la statistique, et. D'autre part, ces organismes étatiques peuvent être en mesure de renforcer leur efficacité par le biais d'accords de coopération avec les universités et institutions de recherche, ainsi qu'avec des organismes privés tels que les ONG et les coopératives. Ce réseau élargi d'institutions permet d'étudier les travaux relatifs aux possibilités d'emploi et aux contraintes tout en tirant le meilleur parti des ressources disponibles. Les travaux du Centre d'études africaines (CEA), dans le cadre de l'université Eduardo Mondlane, au Mozambique, donnent l'exemple d'une telle coopération, à propos des attentes des anciens combattants et des problèmes auxquels ils ont été confrontés après la fin des hostilités au Mozambique.

105. Les liens interinstitutions permettent la circulation de l'information dans plus d'une direction, entre chercheurs et gouvernement, ou entre les employeurs et le gouvernement. On peut en faire un usage interactif en vue d'échanges entre plusieurs secteurs, institutions et régions où les orientations relatives au marché du travail seront appliquées. Les responsables des programmes concernant le marché du travail peuvent faire appel aux ONG et aux organisations locales dans la communauté pour attirer l'attention sur les programmes de formation disponibles. Ils pourraient aussi combiner ces réseaux institutionnels avec l'utilisation des médias.

106. A côté des orientations publiques s'adressant au marché du travail dans son ensemble, des programmes spéciaux de promotion de l'emploi peuvent s'imposer d'urgence. Dans la plupart des pays, ils visent un éventail de besoins, y compris le développement rural en liaison avec des activités hors exploitation, le secteur urbain parallèle, avec la promotion des micro-entreprises, les programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre, les initiatives locales en faveur de l'emploi, ainsi que le travail indépendant. Chacun de ces éléments présente quant à la planification, des aspects qui lui sont propres. C'est ainsi que les programmes de développe-

ment rural aux fins de la réintégration, devraient veiller étroitement aux contraintes d'ordre institutionnel, technologique et relevant des infrastructures. Celles-ci se chevauchent : assurer la formation en vue de la production artisanale exige une amélioration simultanée des infrastructures destinées à permettre l'accès aux intrants et aux options commerciales. En la matière, la coordination est essentielle. Pour être couronnés de succès, les programmes locaux exigent une participation locale, et doivent entrer dans le cadre d'une politique élaborée au niveau central.

107. Les partenariats institutionnels réussis exigent par ailleurs le développement des services d'appui. Il s'agit notamment de la diffusion de l'information, grâce à des échanges de main-d'œuvre, par les médias, les communautés locales et les ONG. Toutes ces institutions peuvent faciliter à bref délai et pour un nombre relativement réduit de personnes la formation à des compétences ou techniques spécifiques. Simultanément, des liens devraient exister avec des programmes de plus grande envergure du secteur formel. Chaque programme devrait s'engager explicitement à faire en sorte que les échanges de main-d'œuvre, les programmes de placement, les systèmes de recherche d'emploi, etc., soient exempts de toute discrimination liée au sexe, à la race, à la langue ou pour motifs religieux, ou encore par suite d'un handicap.

Le système de l'informateur principal

108. Les informations recueillies sur le marché du travail devraient être aussi complètes que possible, et leur collecte, ainsi que leur révision devrait être institutionnalisée. Il n'est cependant guère probable que cela soit possible à bref délai dans le contexte d'un conflit ou dans l'immédiat après-guerre. Il ne faudrait pas s'attendre à ce que tous les pays affectés par conflit, avec les disparités économiques qui les caractérisent, répondent aux mêmes normes en matière de collecte de l'information. Les

attentes, quant à la qualité comme à la quantité des données, devraient traduire la situation spécifique de chacun des pays et de chaque conflit. Lorsque les données sont rares et que la capacité de collecte de l'information est faible, les responsables politiques, les chargés de la programmation et les donateurs devraient considérer comme urgente l'affectation de ressources en faveur d'une assistance technique en vue de la création d'une capacité institutionnelle et de la mise en place du personnel. L'OIT jouerait le rôle clé quant à la prestation de cette assistance.

109. Dans les situations de conflit, il peut être impossible ou peu pratique de réaliser des enquêtes satisfaisantes sur le plan technique, faute de personnel, en raison de problèmes de sécurité ou par suite de contraintes temporelles. On peut les remplacer par ce qu'il est convenu d'appeler le système de l'informateur principal (KIS), qui s'est montré efficace aux fins de l'évaluation rapide des problèmes liés à l'emploi. Il s'agit d'identifier dans les institutions sociales des personnes bien informées et dignes de confiance, qui fournissent des renseignements sur un certain nombre de questions. Cette démarche a reçu les applications suivantes :

- n procéder à des enquêtes spécifiques sur les établissements employeurs pour déterminer les pénuries de main-d'œuvre et les besoins de formation ;
- n recherches polyvalentes dans les villages afin de créer une base de données aux fins de la planification locale ; et
- n enquêtes dans des villages en zone rurale et côtière (comme en Somalie), destinées à servir lors de la création d'emplois productifs et pour améliorer les compétences.

110. Chaque fois que ce sera possible, il conviendrait de ne pas recourir à cet instrument lorsqu'une personne sera chargée seule de recueillir des renseignements ad hoc, mais de s'en servir uniquement dans le cadre d'un programme plus vaste de collecte de l'information. Cela permettrait de contrôler auprès de différentes sources

(vérifications " croisées ") la fiabilité des informants. La méthode KIS pourrait se révéler particulièrement précieuse dans les pays affectés par un conflit compte tenu de la médiocrité de l'information et de la charge supplémentaire que, de façon caractéristique, le secteur parallèle supporte pour absorber la main-d'œuvre.

Migrations et marché du travail

111. Les situations de conflit provoquent des mouvements de population, souvent massives par rapport à son importance totale. Ces migrations sont, dans l'ensemble considérées comme un fait négatif, encore que la mobilité de la main-d'œuvre soit importante du point de vue de la réintégration et de l'adaptation à la situation de guerre. Dans l'immédiat après-guerre, les migrations n'affectent pas seulement les réfugiés rentrant dans leurs foyers d'avant-guerre. Les disparités régionales quant au niveau de développement sont fréquemment exacerbées par le conflit, du fait que la destruction des infrastructures de transport rend moins accessibles les zones éloignées. La rapidité avec laquelle les infrastructures sont remises en état varie selon la région. C'est ainsi que, pour de nombreux réfugiés, le retour à leur lieu d'origine peut être peu pratique ou dénué d'intérêt. Afin de faciliter la réintégration des populations dans le marché du travail, il importe de réduire les contraintes à la mobilité dans l'ensemble des pays affectés par un conflit.

112. Les migrations de main-d'œuvre constituent un déracinement et fréquemment une expérience traumatisante, en particulier lorsque les familles ont été dispersées. Les travailleurs migrant risquent tout particulièrement d'être en butte à de mauvais traitements car il leur est difficile de faire appel aux mécanismes de soutien des communautés locales. C'est pour quoi il est important, en cas de fluctuations et d'incertitudes, que des mesures et des institutions soient prévues pour assurer la protection des droits des travailleurs migrants.

A défaut, ceux-ci peuvent devenir un abcès de fixation pour la montée des tensions sociales.

3.3 Programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre

Principes fondamentaux

113. La remise en état des travaux d'infrastructure et la vulgarisation jouent un rôle de premier plan dans la plupart des programmes de relèvement de l'après-guerre. Avec la reconstruction, l'amélioration des infrastructures est essentielle aux fins de la cohésion de la société sur le plan social, économique, voire politique. Elles contribuent au développement à long terme, tout en stimulant, dans l'immédiat, le relèvement économique local. L'amélioration des travaux d'infrastructure permet d'accéder aux débouchés, favorise la diffusion de l'information ainsi que la réintégration matérielle du pays. En outre, l'infrastructure est critique du point de vue des perspectives d'utilisation durable des terres sur le plan de l'environnement et de la prévention de la famine.

114. Une répartition inappropriée des travaux d'infrastructure peut contribuer à un conflit. Le fait d'avoir négligé les liaisons routières et ferroviaires dans certaines zones de la Sierra Leone, joint à la dégradation du système d'enseignement, ont contribué à la diffusion de la violence ayant son point de départ au Liberia. Au Mozambique, l'infrastructure coloniale n'a que peu concouru à relier diverses parties du pays, ce qui a perpétué les disparités perçues entre le Nord, et les régions septentrionales et centrales du pays. La coupure physique du pays a favorisé le jeu des politiciens mettant l'accent sur l'identité régionale. Cet exemple montre que la remise en état des infrastructures existant avant les hostilités peut ne pas suffire à réaliser l'insertion sociale dans le pays. Il peut se

révéler indispensable de construire de nouveaux réseaux de transport et de communication.

115. Les travaux d'infrastructure, tant publics que privés, présentent un important potentiel de création d'emplois, et cette dernière est capitale pour que le règlement du conflit soit durable. Les moyens d'existence, même temporaires, font que les populations trouvent un "intérêt" à la paix et réduisent les possibilités pour les élites rebelles de tirer parti des groupes marginalisés ou exclus. Toutefois, la composante de main-d'œuvre dans les travaux d'infrastructure est variable et il importe de l'examiner dès un stade précoce.

116. Le rôle, la conception et la gestion des projets d'infrastructure devraient se trouver tout en haut de la liste des priorités en matière de reconstruction après les hostilités. Dans les pays où l'infrastructure aura été très gravement endommagée par le conflit, ou dans lesquels les faiblesses des infrastructures y auront contribué, il importe de faire une place à la discussion des travaux d'infrastructure lors des négociations politiques et économiques qui constituent le cadre du règlement officiel du conflit.

Insécurité de l'après-guerre et mines terrestres

117. Le début des guerres civiles est souvent marqué par l'ambiguïté, et leur fin n'est que rarement définie avec précision. L'insécurité tend à persister au-delà de la signature d'un accord de paix en bonne et due forme. Cette insécurité peut être à la fois politique et économique ; elle peut être caractérisée par un niveau élevé de criminalité qui peut être ou non tout à fait distinct des sources politiques d'insécurité. Il s'en suit que le site des travaux d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre doit être choisi avec soin. De tels projets peuvent être d'autant plus indispensables que la violence a davantage fait rage, là où l'insé-

curité survit à la fin officielle des hostilités. L'une des principales causes d'insécurité réside dans l'existence d'une quantité importante encore que non définie de mines terrestres éparpillées dans les champs et les installations d'infrastructure. Dans certains secteurs, l'information en zone rurale est, au mieux, vague ; ailleurs, comme dans le Triangle de Luwero, en Ouganda, les populations locales peuvent avoir une idée précise de l'endroit où se trouvent les mines terrestres. Lorsque des travaux d'infrastructure sont planifiés, il faudrait s'informer localement. Partout où les mines terrestres constituent un facteur significatif, il faudrait ne pas entamer les travaux d'infrastructure avant d'avoir procédé à des opérations de déminage. Des relations de travail étroites sont essentielles entre communautés locales, équipes chargées des infrastructures et démineurs.

118. Des synergies potentielles existent entre travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et déminage. Certaines opérations de déminage sont réalisées sans égard pour l'absorption de main-d'œuvre locale ou la création de compétences. En un contraste positif, le Halo Trust et le Mines Advisory Group (groupe consultatif des mines) (MAG) militent en faveur de la formation des militaires démobilisés aux compétences de déminage et à l'élimination des munitions explosives non explosées. Ces compétences peuvent avoir, par la suite, des utilisations autres que militaires.

Composante de main-d'œuvre des programmes d'infrastructure

119. Il existe un consensus quant au fait qu'il y aurait lieu de recourir aux méthodes faisant appel à un maximum de main-d'œuvre pour les travaux d'infrastructure dans les pays à faible revenu. Cependant les gouvernements continuent de privilé-

gier des méthodes à plus forte intensité de capital. Il y aurait lieu d'encourager les gouvernements et les autres intervenants à tenir compte des avantages que peuvent présenter les méthodes à forte intensité de main-d'œuvre. Il paraît établi que les programmes à forte composante de main-d'œuvre peuvent être rentables et ponctionner moins les ressources limitées dont on dispose, notamment en devises étrangères. Il semble également avéré que ces méthodes ne compromettent pas nécessairement la longévité et la qualité des infrastructures. Les exemples du Cambodge et du Mozambique (voir encadré 1 ci-après) en portent témoignage. Toutes les technologies exigent que les responsables politiques recherchent un équilibre entre l'absorption de la main-d'œuvre et la qualité des résultats.

120. Il importe tout particulièrement que les responsables politiques étudient les incidences d'une technologie sur l'entretien. Les coûts de maintenance tendent à être sous-évalués notamment dans les pays en conflit. L'importance d'une analyse des frais d'entretien est d'autant plus grande dans les pays affectés par un conflit qu'ils risquent de connaître des contraintes sévères quant au financement de l'entretien ainsi qu'une pénurie de compétences et de matériel pour y procéder.

121. Les travaux d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre dans pays affectés par un conflit peuvent produire des revenus et engendrer une demande dans des régions perturbées. C'est ainsi que plus d'un million et demi de journées de travail ont été effectuées dans des projets au Cambodge, grâce à la reconstruction des routes, à la réparation des systèmes d'irrigation, et à la remise en état du site d'Angkor, inscrit à l'inventaire du patrimoine mondial. La demande connexe de biens de consommation et d'intrants de production a revivifié les marchés ruraux. Les conditions macro-économiques ont leur importance aux fins de la réussite des travaux à forte intensité

Encadré 1 : Degrés de l'intensité de main-d'œuvre au Cambodge

Au Cambodge, après l'accord de paix de 1991, deux méthodes étaient en présence : celle de l'OIT – une technique fondée sur la main-d'œuvre – et celle des projets PNUD CAREERE – une technologie à forte composante de main-d'œuvre. La démarche CAREERE, faisant appel à une plus forte intensité de main-d'œuvre, ne faisait en pratique appel à aucun autre élément que la main-d'œuvre et les outils à main. Cela a des chances de porter au maximum l'absorption de main-d'œuvre et partant, semble remplir un objectif essentiel de réhabilitation après un conflit ; des doutes ont toutefois été exprimés quant à la qualité des travaux réalisés par cette méthode. Quant aux projets de l'OIT, ils étaient fondés sur le principe selon lequel les projets d'infrastructure devraient non seulement produire des avantages du point de vue de l'absorption de la main-d'œuvre, mais aussi tenir présents d'autres objectifs, y compris la longévité et la qualité des travaux. A cet égard, les technologies fondées sur la main-d'œuvre mêlent les effectifs et un matériel léger, et notamment pour certains aspects des travaux d'infrastructure sur les routes et les systèmes d'irrigation. L'assurance de qualité est considérée comme étant particulièrement importante, compte tenu de la nécessité de ne pas se borner à répondre aux impératifs immédiats de l'après-guerre, mais aussi de commencer à s'attaquer aux besoins de développement à plus long terme et d'engendrer une crédibilité suffisante du principe global de l'absorption de la main-d'œuvre, afin qu'elle ait davantage de chances d'être adoptée – chaque fois que possible – au niveau des gouvernements nationaux et à l'échelon des donateurs internationaux.

de main-d'œuvre. A la suite immédiate du conflit, les paiements en liquide peuvent, par exemple, se trouver dévalués de façon spectaculaire, par suite de l'inflation et de la pénurie de denrées. En pareil cas, il peut être nécessaire d'envisager un mélange de paiements en espèces et en nature.

Aspects à long terme de la remise en état des infrastructures

122. On peut tirer des programmes de travaux au Cambodge, en Ouganda, et au Mozambique une importante leçon, à savoir que la régénération des infrastructures représente un défi énorme et qui se poursuivra bien après la fin des hostilités. Parallèlement, ils donnent la possibilité de mettre en œuvre un ensemble continu d'opérations d'aide d'urgence, de remise en état et de développement. Les pro-

grammes de réintégration devraient se fonder sur le principe général d'interventions comportant, chaque fois que possible, un objectif de développement à long terme. Cela devrait s'appliquer aux travaux d'infrastructure visant à l'emploi comme à la formation qualifiante. S'agissant des travaux d'infrastructure, on notera deux incidences essentielles. D'une part, il est indispensable d'explorer les liens potentiels entre travaux d'infrastructure et perspectives d'emploi durables. Les travaux d'entretien peuvent apporter cela. En second lieu, il importe de cibler la formation des fournisseurs locaux et de leurs employés sur des compétences susceptibles d'être transférées de la remise en état immédiate à l'entretien à long terme.

123. Les expériences réalisées dans les pays proposent des façons d'introduire des buts à long terme dans les projets de l'immédiat après-guerre. Étant donné que l'ur-

gence inspire la plupart des projets faisant immédiatement suite aux hostilités, on tend fréquemment à négliger de porter au maximum la participation locale, au profit d'une utilisation rapide et efficace des compétences étrangères. Par exemple, les projets de l'OIT dans le nord-ouest du Cambodge présentaient la caractéristique importante de former les populations en vue des travaux d'infrastructure à venir. On y a procédé dans les camps de réfugiés le long de la frontière de la Thaïlande, avant la signature de l'accord de Paris en 1991. Cette formation a facilité la participation des Cambodgiens à la mise en œuvre des projets, une fois qu'ils ont débuté. Cet exemple met aussi en évidence la spécificité de chaque situation. La formation a des chances de se révéler plus utile en présence d'une population de réfugiés relativement stable. En d'autres circonstances, moins définies, comme celle des camps de réfugiés à l'intérieur du Zaïre (Congo), à la suite du conflit rwandais, pareille démarche tournée vers l'avenir est moins réalisable.

Partenariats institutionnels en vue de travaux à forte intensité de main-d'œuvre

124. Aucune pratique en matière de partenariats institutionnels et à forte composante de main-d'œuvre pour les travaux d'infrastructure dans les pays affectés par un conflit n'est " la meilleure, l'unique ". Celle qui convient le mieux sera définie dans tous les cas au niveau local. Les concepteurs des programmes de réhabilitation, et ceux qui y participent, devraient commencer par fixer des objectifs et des buts précis en matière de réalisation de la remise en état des infrastructures. Si la rentabilité et la création de capacités à long terme ont de l'importance, de même que l'absorption de la main-d'œuvre, des modifications s'imposent quant aux technologies utilisées. Il conviendrait d'exé-

cuter les opérations par le biais des institutions les plus variées, y compris des organismes du gouvernement central et provincial, les fournisseurs locaux, les associations de militaires démobilisés et d'autres groupes affectés par le conflit. Les communautés locales devraient avoir voix au chapitre dès lors qu'il s'agit de déterminer qui est affecté à des travaux d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre, sans pouvoir exclure les groupes vulnérables qui risquent de faire l'objet d'une discrimination – comme les femmes. L'encadré 2 décrit dans leurs grandes lignes trois des principales approches des partenariats en matière d'infrastructure après le conflit du Mozambique.

Exigences en matière de gestion

125. Les programmes de travaux publics et d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre exigent une gestion poussée. Il faut leur consacrer des moyens efficaces de supervision des collaborateurs et pour choisir les fournisseurs locaux et s'assurer de la qualité des travaux. Un contrôle technique s'impose pour s'assurer que les technologies fondées sur la main-d'œuvre sont effectivement employées. La capacité gestionnaire et administrative est particulièrement peu répandue dans les pays affectés par un conflit, et singulièrement au niveau provincial et local. Cette pénurie peut être liée au faible niveau de développement du pays, aux migrations ou aux exigences administratives des programmes de réintégration. Il est indispensable d'allouer des ressources au perfectionnement rapide des compétences gestionnaires et administratives. Même si la remise en état d'infrastructures relève du court terme, il s'ensuivra pour la société des externalités liées aux investissements consentis pour améliorer les compétences dans ce domaine. Ces qualifications pourront être utilisées dans d'autres secteurs de l'économie une fois que les infrastructures auront été

Encadré 2: Technologies et partenariats institutionnels au Mozambique

Au Mozambique, plusieurs démarches ont été adoptées par les institutions prenant part à la remise en état des ouvrages d'infrastructure et notamment à l'amélioration des réseaux routiers d'accès en zone rurale. On citera l'approche OIT, en liaison avec l'appui du gouvernement central. Elle fait appel à des techniques à base de main-d'œuvre. On rappellera encore l'Overseas Development Administration (ODA) britannique qui, depuis mai 1997 porte le nom de Department for International Development (DFID). Ce modèle a employé des techniques du même type que l'OIT, mais sa dépendance institutionnelle à l'égard du gouvernement central a été moindre, et il a travaillé en liaison plus étroite avec les fournisseurs locaux. Troisièmement, l'ONG danoise IBIS a exécuté des projets comportant une plus forte composante de main-d'œuvre et employant un minimum de matériel appartenant à des propriétaires privés. Les projets de construction de routes de l'IBIS n'ont fait recours, en termes de matériel à essence, qu'à un seul tracteur avec remorque pour chaque équipe d'environ 200 travailleurs. Par contre, l'approche de l'OIT consistait à engager de main-d'œuvre pour débroussailler, enlever les troncs d'arbres, creuser les canaux latéraux et restructurer les chaussées et pour extraire du gravier des carrières le long des routes, puis à employer des remorques avec tracteurs pour apporter du gravier jusqu'à la route. Le chargement et le déchargement étaient, eux aussi, manuels, mais des machines à calibrer assuraient le bombement de la route et son nivelage, tandis que des rouleaux vibrateurs tractés procédaient au compactage final. Au Mozambique, la démarche IBIS a emporté la faveur de nombreux donateurs du fait qu'elle fait immédiatement appel à une main-d'œuvre plus nombreuse. On affirme en outre qu'elle est plus rentable que les technologies de l'OIT. Les instances favorables aux projets IBIS concèdent que cette approche risque de compromettre la qualité. Cet exemple illustre le genre de dilemme auquel on risque de se trouver confronté, non seulement dans les pays affectés par un conflit, mais, dans une certaine mesure, de façon plus aiguë dans les pays où la création d'emplois prime, dans le cadre du processus de construction de la paix, mais il ne devrait pas nécessairement en être ainsi aux dépens d'une longévité accrue.

entièrement remises en état. Dans l'immédiat, il pourra être nécessaire de faire appel à des experts étrangers. Il y aurait lieu de ne recourir à cette option qu'en liaison avec l'apprentissage et d'autres systèmes de formation propres à accroître le vivier des compétences locales.

Infrastructures entraînant la cohésion et la division

126. Les programmes d'emploi devraient prendre en considération la possibilité, pour les programmes de remise en état et de construction d'être facteurs de division pour les infrastructures de production, de même que pour les infrastructures sociales. Les premières, dans la mesure où elles sont directement génératrices de revenu, peuvent sembler favoriser un groupe au détriment des autres. Il s'ensuit que le principe de l'insertion exigera peut-être que l'on accorde tout d'abord la priorité à l'infra-

structure sociale. Cela peut entraîner des difficultés d'ordre pratique, lorsque les communautés ont subi des dommages considérables à leurs systèmes d'irrigation et installations d'entreposage après récolte et commerciales. Les programmes devraient être conçus en connaissance de cause, à tout le moins quant aux tensions de l'après-guerre.

3.4 Formation professionnelle et qualités humaines

Le contexte et les défis

127. Les conflits marquent un coup d'arrêt pour le développement des compétences dans de nombreuses activités salariées et indépendantes. Ils constituent aussi une dislocation des mécanismes sociaux typiques, par le biais desquels les personnes acquièrent des qualités sociales. Il s'ensuit que la période de l'immédiat après-guerre peut se caractériser par une crise des compétences et de l'enseignement.

128. Le contexte social et économique subit un changement spectaculaire pendant le conflit. Une industrie assurant l'essentiel de l'emploi dans une communauté peut se trouver détruite. L'agriculture risque d'être perturbée indéfiniment par la présence de mines terrestres. Les communautés rurales peuvent se trouver confrontées à une structure démographique modifiée par les morts et les migrations. Les familles peuvent être séparées et le principal soutien de famille, être tué. La plupart des militaires, qui n'ont guère de chances d'acquérir des compétences civiles au cours de leurs campagnes, arrivent dans la société civile sans formation et désorientés

129. Par suite, il deviendra nécessaire d'assurer un large éventail de formations en zone urbaine comme en milieu rural. Simultanément, les conflits se produisent souvent

dans des pays où la pénurie d'enseignants et de formateurs est grande et où les structures de la formation ont subi des dommages. En fait, le conflit lui-même peut entraîner une aggravation de cette pénurie ou bien, lorsqu'il se prolonge, les connaissances des formateurs risquent d'être périmées pour avoir été négligées en temps de guerre. De plus, dans les pays affectés par un conflit, le matériel didactique et les locaux sont périmés ou sont détruits par suite de négligences ou de dommages directs. Il s'ensuit alors que l'on se trouve en présence, non pas seulement de la nécessité de services massifs de formation, mais aussi d'un besoin pressant de reconstruction des structures de formation y compris l'infrastructure matérielle et technique, et d'un perfectionnement impérieux des compétences du personnel et de la nécessité de renforcer les personnels chargés de la formation. En pareil contexte, il sera indispensable d'avoir recours à une vaste gamme de dispensateurs de formation.

Options en matière de formation

130. On dispose de diverses options quant aux programmes de formation professionnelle et pratique dans les pays affectés par un conflit. On pourra distinguer entre programmes ciblant des groupes spécifiques, tels que les combattants démobilisés, les personnes handicapées, les femmes, et les enfants, et ceux qui sont fondés dans la communauté et sur les besoins. L'un et l'autre types sont nécessaires. Lorsque des crédits sont affectés à la démobilisation, et lorsque cela implique que les camps d'anciens combattants devront être maintenus pendant une certaine période, on a une chance d'étudier les besoins et de compiler des informations sur leur profil de qualification et leurs exigences, voire de mettre en œuvre certaines activités de formation à leur intention. Cela pourrait constituer la base du développement ultérieur d'une formation professionnelle dirigée, assurée en partenariat avec les associations d'anciens combattants. Au nombre des associations

qui sont entrées dans de tels partenariats, on peut citer les exemples du Veterans' Assistance Board (UVAB) (Conseil des anciens combattants) de l'Ouganda, en 1992 et de l'Association des militaires démobilisés du Mozambique (AMODEG)

131. Dans le cadre de ces programmes de formation professionnelle, il conviendrait aussi de satisfaire les besoins spécifiques des femmes anciennes combattantes. Les programmes devraient aussi adapter les stages de formation aux personnes handicapées. En règle générale, l'avantage social est d'autant plus grand que l'on fait une place aux groupes vulnérables dans le cadre de programmes généraux, au lieu de les scinder en programmes distincts. L'approche visant à l'insertion conduit à un brassage des personnes, de sorte que la prestation de services de formation professionnelle et pratique permet une mise en commun des expériences et la réconciliation.

132. Un moyen pratique de réaliser la démarche d'insertion consiste à assurer la formation dans les communautés et non pas dans des centres distincts, éloignés du lieu où les compétences seront mises en pratique. Les centres de formation désignés sont sans doute particulièrement utiles lorsqu'ils sont créés en réponse à la demande, par le secteur privé, de qualifications particulières. L'essentiel de la formation peut être assuré par des unités mobiles, aptes à aller aux stagiaires sans exiger de ceux-ci qu'ils se déplacent pour bénéficier des services.

133. La formation devrait être dispensée à la demande. Mettre l'accent sur celle-ci peut éviter un ciblage porteur d'exclusion. Cela peut aussi limiter la nécessité d'organiser la formation professionnelle et pratique dans d'importants centres, qui risquent d'exiger un matériel coûteux. Une convergence réussie sur la demande implique la nécessité de collecter une information sur les profils, les attentes et les besoins des bénéficiaires. Cela peut être réalisé en partie grâce au

système de l'informateur principal (KIS cf. par. 109). Il faudrait aussi recueillir des informations dans les communautés, chez les employeurs publics et privés et en développant les rapports entre organismes de formation et projets locaux de développement.

134. L'élaboration de quelques programmes efficaces de l'OIT dans divers pays affectés par un conflit a été structurée autour d'un noyau dur consistant en : i) une formation de courte durée dans les secteurs de qualifications les plus prometteurs du point de vue de l'absorption de la main-d'œuvre et ii) la promotion de petites entreprises et d'emplois indépendants. Ces programmes en amont sont tributaires de la collecte de données pertinentes tels que les profils des groupes affectés par le conflit, ou relatives aux dispensateurs de qualifications et aux services d'orientation professionnelle et d'information. En aval, les programmes proposent des mécanismes d'appui technique et financier (crédit, formation en gestion, trousse d'outils, services d'appui et de suivi, etc.) afin que les bénéficiaires d'une formation puissent créer leur propre entreprise. L'aspect multidimensionnel des programmes a contribué à leur succès.

Partenariats institutionnels et formation des formateurs

135. La combinaison appropriée d'institutions prenant part aux programmes de formation professionnelle et pratique varie selon la nature du marché local du travail. Les organismes nationaux, les syndicats, les associations d'employeurs et les ministères ont un rôle à jouer dans la détermination des besoins de formation et d'évaluation des options quant à la prestation de services en la matière. Un programme de formation sera d'autant plus souple qu'il fera appel à un plus large éventail d'institutions. Les ONG et les communautés locales devraient être appelées à participer à la planification des programmes, à l'identification des sta-

giaires et au recrutement des formateurs. Les tentatives visant à établir un programme de formation uniforme et administré centralement dans un pays affecté par un conflit sont généralement coûteuses et inefficaces. En pratique, l'alternative consiste à recourir, aux fins de la prestation des services, à une variété d'institutions relevant des systèmes public et privé. Afin d'accroître leur efficacité, il faudrait pourvoir à la coordination et à la mise en commun de l'information entre les diverses institutions en cause, avec un organisme directeur ou moteur dans lequel les institutions prestataires sont représentées.

136. Le fossé entre les besoins des bénéficiaires et les disponibilités de formateurs peut être comblé grâce à un programme efficace de formation des formateurs. Chaque fois que possible, il faudrait faire une place à des personnes qui, sans être des formateurs expérimentés, disposant d'une expérience pratique concernant certaines qualifications. On pourrait explorer deux voies pour y parvenir en fait : le développement des systèmes d'apprentissage traditionnels et la formation des praticiens aux méthodes pédagogiques. L'une et l'autre ont une importance du point de vue des ressources, en ce sens que le temps passé, que ce soit par les apprentis sur leur lieu de travail ou les groupes de stagiaires en dehors, comporte un coût d'opportunité.

Incorporation de la formation relative aux qualités humaines

137. Les conflits se développent alors qu'il y a déjà déficit de qualités humaines – l'aptitude des personnes à l'adaptation sociale et à accepter les tensions. Les qualités humaines constituent une vaste gamme de compétences génériques visant à aider les stagiaires à prendre leur parti des périodes de transition entre la guerre et la paix. La formation aux qualités humaines est essentielle en situation d'après-guerre, car elle porte sur des lacunes qui font obstacle

à l'(a) (ré)intégration économique. Ces qualifications permettent aux stagiaires de se préparer à l'emploi dans les périodes faisant immédiatement suite au conflit armé. En un sens, les qualités humaines envisagent la nécessité d'une démarche holistique de la réinsertion, les populations ne recevant pas seulement une formation professionnelle, mais aussi des informations et des compétences destinées à leur permettre de survivre sur le marché du travail comme de survivre physiquement et mentalement aux effets de la guerre. Les qualités humaines sont axées sur un renforcement pacifique des aptitudes à la survie en proposant une orientation, un enseignement élémentaire, des messages de santé appropriés, ainsi que des compétences de gestion sociale et de base.

“ Une formation aux qualités humaines devrait être liée à l'enseignement conventionnel et aux stages de formation, ou y être intégrée. Dans ce contexte, il importe d'accorder aux qualités humaines la même valeur qu'aux autres disciplines, de façon à renforcer leur importance. ”

(Lobner, 1997, traduction *ad hoc*).

138. L'expérience acquise en Afrique du Sud, en Ouganda ou ailleurs donne à penser qu'il existe différentes façons de transmettre des qualités humaines : l'école, les camps de démobilisation, les centres d'orientation professionnelle, les échanges professionnels et les groupements religieux – pour se limiter aux plus évidents. Répondre aux besoins de formation professionnelle et pratique peut constituer l'un des moyens de communiquer des qualités humaines. Alors qu'une formation est assurée à un groupe quant aux qualifications en agriculture, en menuiserie, etc., des sessions parallèles et intégrées pourraient mettre l'accent sur l'adaptation individuelle aux conditions de l'après-guerre, ce qui permettrait d'accroître l'efficacité de l'emploi et du travail indépendant. Il est particulièrement important pour les pays affectés par un conflit de disposer d'une formation visant à maintenir les communautés et les lieux de travail à l'abri de l'intimidation et d'une discrimination sectaires.

139. Pour être couronnés de succès, les programmes relatifs aux qualités humaines doivent favoriser l'insertion, être pratiques et personnels, ne pas être organisés avec des cours photocopiés dispensés à des étudiants passifs. Les méthodes d'apprentissage pourront faire une place aux jeux de rôle et à d'autres démarches peu orthodoxes. Cette forme d'enseignement exige de la part des formateurs assurance et sensibilité et a des chances d'être plus efficace avec des formateurs locaux et des praticiens issus des ONG qu'avec des enseignants professionnels. La réussite des programmes relatifs aux qualités humaines est également fonction d'une évaluation

approfondie des besoins locaux. On peut y parvenir par le biais d'enquêtes réalisées par les responsables des communautés. Dans le cadre de la formation qualifiante, il conviendrait de prévoir des modules distincts pour les divers groupes, et notamment l'information sur la santé dispensée aux femmes et aux jeunes filles.

140. La formation aux qualités humaines est particulièrement efficace lorsqu'elle tire parti de l'expérience des personnes en cours de formation. C'est ainsi que l'on peut trouver dans la communauté des personnes qui ont l'expérience de l'organisation des masses dans le cadre d'une lutte politique ; ces expériences peuvent être

adaptées au temps de paix. Celle des migrants rapatriés, qui ont acquis, du fait de leurs migrations, un éventail de qualités humaines, est une autre source de contributions de la part des stagiaires. On court toutefois le risque que les dispensateurs de cours de formation aux qualités humaines ne tiennent pas suffisamment compte du contexte dans lequel vivent les gens. L'objectif de la formation aux qualités humaines est de permettre aux populations de prendre des décisions en connaissance de cause. En pratique, les personnes peuvent se trouver confrontées à des situations dans lesquelles leurs décisions sont limitées par des contraintes extrêmes.

3.5 Secteur privé – Petites entreprises (et entrepreneurs) et micro-entreprises

Principes et contexte

141. Les planificateurs devraient envisager un cadre général pour la dispensation d'une formation aux compétences professionnelles couvrant tous les niveaux de l'entreprise – depuis les micro-entreprises jusqu'à celles de plus grande envergure. La dimension de l'opération affecte les besoins des entrepreneurs, mais il peut être erroné, au niveau de la planification, de distinguer les petites entreprises pour leur consacrer un programme entièrement à part. Pareille distinction tend à renforcer les préjugés selon lesquels les petites entreprises représentent l'emploi de la dernière chance, et non pas des sociétés viables et productives. En pratique, l'apport de qualifications aux petites entreprises exige des modules séparés. Cela ne devrait pas avoir pour résultat qu'on leur attribue une moindre priorité ou des services moins qualifiés. Cette démarche d'insertion peut être administrée par les ministères du commerce et de l'industrie, dans le contexte

d'un cadre général de développement des entreprises.

142. Les principes généraux, dès lors qu'il s'agit de relancer l'économie dans les pays affectés par un conflit, sont peu nombreux, en raison des disparités entre les entreprises quant à leur niveau de développement. Il n'est pas utile de spécifier des "meilleures pratiques" pour l'ensemble d'un pays, s'agissant de cibler les ressources, les orientations et les programmes sur les grosses ou les petites entreprises, sur le secteur structuré ou parallèle, ou sur les entreprises anciennes ou récentes. Les sociétés de divers types et dimensions sont à même de jouer des rôles complémentaires dans le renouveau de l'activité économique, la création d'emplois et la reconstruction des infrastructures économiques et sociales. C'est ainsi que, même en présence d'un secteur parallèle caractérisé par de petites entreprises qui représentent la majeure partie de l'activité économique, ce secteur peut n'être pas en soi le moteur de la croissance et n'offrir – manifestement – qu'une assiette limitée des recettes fiscales. Un tel secteur a par ailleurs des chances d'être tributaire de l'existence et de la santé des grandes entreprises du secteur structuré. En d'autres termes, il y a interaction entre les petites et les grandes, celles du secteur officiel et celles du secteur parallèle : les programmes ne devraient donc pas élaborés sur la base de distinctions rigides et partant, peu réalistes. Les gouvernements se doivent d'être neutres entre investisseurs nationaux et étrangers.

143. La plupart des pays affectés par un conflit n'ont que de faibles revenus, aussi le secteur de la petite entreprise signifie-t-elle la plus forte proportion des emplois. L'OIT a estimé, par exemple, que l'ensemble des petites entreprises et micro-entreprises fournissent des emplois à environ 60% de la main-d'œuvre africaine, contre 20% pour le secteur structuré (gouvernement, services publics, avec les grosses et petites entreprises privées). Au Cambodge, pays essentiellement rural, le nombre des petites entreprises et micro-entreprises a augmenté après les réformes de 1990, et quel-

que 32 500 entreprises emploient environ 70 300 personnes en zone urbaine.

144. Le potentiel des entreprises du secteur officiel, des petites entreprises et des micro-entreprises de contribuer à la consolidation de la paix et à la remise en marche de l'économie est fonction de facteurs très variés. Il importe tout particulièrement que la promotion des entreprises soit liée à la demande de biens et de services. Les programmes de promotion devraient tenir compte des contraintes liées à l'infrastructure et chercher à intégrer des programmes à la remise en état des infrastructures. Une source potentielle de croissance des petites entreprises réside dans les contrats de sous-traitance relatifs aux programmes d'infrastructure, et ce, notamment, lorsque ces derniers font appel à une main-d'œuvre nombreuse.

145. Les présentes lignes directrices, ainsi que les études de cas sur lesquelles elles se fondent, ont souligné que les conflits sont cause de profonds changements sociaux et économiques. L'un des aspects de ces modifications est que des entrepreneurs voient le jour pendant les hostilités, par exemple pour assurer les approvisionnements militaires. Les " entrepreneurs de guerre " prospères accumulent des biens financiers et une expérience de la concurrence susceptibles de contribuer au redressement après la guerre. Selon la situation politique, il peut être justifié de favoriser ces entrepreneurs de sorte qu'ils appliquent leurs capitaux et leurs compétences à la reconstruction en temps de paix. Le présent document a cependant insisté sur le fait que cette question particulièrement délicate est fonction des circonstances politiques (cf. par. 40).

Développement des compétences industrielles et commerciales et services d'appui

146. Les compétences industrielles et commerciales : gestion, comptabilité, etc. , sont souvent une denrée rare dans les économies affectées par un conflit. Cela s'applique tout autant aux grosses entreprises du secteur structuré qu'aux petites entreprises – officielles ou parallèles. Il est particulièrement important, aux fins de la formation aux affaires, d'assurer à l'intention des petites entreprises la formation qui leur permettra de se maintenir et de se développer en réalisant des économies d'échelle dans un contexte fréquemment caractérisé, notamment, par une instabilité macro-économique, la médiocrité des infrastructures matérielles et sociales, un accès limité aux services financiers, aux autres intrants et débouchés, des tensions récurrentes et un manque de confiance. La promotion des compétences aux affaires, tout particulièrement pour les petites entreprises et les micro entreprises peut cependant aider à surmonter certaines séquelles du conflit en créant des emplois, en générant des revenus et en renforçant la croissance économique, ce qui finira par créer d'autres possibilités industrielles et commerciales. Une association ou la mise en place d'un réseau entre les entreprises existantes – producteurs et commerçants, etc. – peut représenter un avantage.

147. Au plan national, un cadre général est indispensable pour réaliser l'homogénéité des orientations et des normes entre les régions. Cela est particulièrement important dès lors qu'il s'agit de fournir des crédits. Un programme macro-économique qui a pour résultat des taux d'intérêt élevés doit être révisé à propos de son impact sur les entreprises de différentes tailles. Assurer la formation à l'intention des petites entreprises se révélera futile si les conditions macro-économiques favorisent les gros producteurs.

148. Toutes les entreprises, et notamment les micro-entreprises et les sociétés de taille moyenne, exigent une gamme de services d'appui destinés à leur permettre de saisir les possibilités commerciales et de fonctionner efficacement. Parmi ces services, on peut citer notamment une assis-

Encadré 3 : Les ADEL au Cambodge

Des ADEL ont été établies dans neuf provinces cambodgiennes après 1992, afin d'assurer la prestation de services aux petites entreprises émergentes. Ces ADEL présentent deux caractéristiques particulièrement intéressantes. Tout d'abord, au lieu d'être fondées sur des projets, les ADEL et l'association d'ONG nationales qui assure leur liaison (ACLEDA) ont été établies en tant qu'organisations autonomes. On a mis l'accent dès le début sur la pérennité institutionnelle de l'ACLEDA. Cela peut avoir retardé leur mise en œuvre, mais favorisé leur longévité. En second lieu, l'ACLEDA et les ADEL qui en font partie ont été conçues en liaison avec des programmes parallèles destinés à assurer la formation professionnelle et des travaux de reconstruction des infrastructures faisant appel à une nombreuse main-d'œuvre. Cela a constitué trois volets d'un programme intégré de création d'emplois. Les projets d'infrastructure ont développé la taille des marchés et amélioré les possibilités commerciales ; la formation professionnelle a permis de perfectionner les compétences techniques et les uns et les autres ont favorisé le développement des petites et moyennes entreprises (Hakemulder, 1997).

nce à l'identification des affaires possibles, la mise en place de compétences techniques et gestionnaires, l'aide à la préparation de plans d'attaque viables et stratégiques, l'accès aux services financiers, de vulgarisation et consultatifs et des avis adéquats quant aux informations commerciales et aux sources de formation des salariés. Les associations industrielles et commerciales constituent un vecteur efficace pour la prestation de tels services. La promotion des agences de développement économique local (ADEL), comme au Cambodge et en Amérique centrale (cf. encadré 3) constitue une approche valable de la prestation de services de formation industrielle et commerciale, de crédit et d'orientation des petites entreprises et micro-entreprises. Les ADEL peuvent aussi faciliter le dialogue entre les acteurs concernés dans la communauté, en vue de déterminer les possibilités en matière industrielle et commerciale, de planification des petites entreprises et de toutes les autres activités industrielles et commerciales qui leur sont liées, de leur mise en œuvre et de leur surveillance continue.

149. Les procédures applicables à l'agrément et à l'inscription sont généralement complexes, et l'on constate une prévention

à l'encontre des petites entreprises, qui peuvent s'en trouver découragées. Cela peut être dû pour une part à une prédilection officielle à l'égard des entreprises de grande envergure, car il est plus facile de les contrôler et de les imposer. Le préjugé contre les petites entreprises peut être réduit, et une étape en ce sens pourrait être constituée par une révision du zonage, ainsi que des règlements sanitaires et la législation du travail. Il n'y a pas lieu de faire bénéficier les petites entreprises de règlements de faveur, et nombre de textes existants sont soit inappropriés, soit impossibles à appliquer même aux grosses entreprises. Simultanément, une certaine déréglementation a des chances de favoriser davantage les grandes sociétés que les petites entreprises. L'objectif recherché devrait consister à protéger les salariés dans l'ensemble des établissements, sans égard pour leur taille.

Leçons en matière de promotion des entreprises

150. Il faut souligner que les entreprises, qu'elles soient grandes ou petites, prospèrent lorsque le contexte macro-économique est favorable. En cas de stagnation

macro-économique, ou de contraintes inhérentes à une trop forte insistance sur la stabilisation, la promotion des entreprises industrielles et commerciales et la formation qualifiante sont effectuées en pure perte. Pour éviter cela, les entreprises de toutes tailles, ainsi que la main-d'œuvre, devraient adopter une méthode institutionnelle pour apporter une contribution aux politiques macro-économiques.

151. Dans l'atmosphère politique " sensible " d'un pays affecté par un conflit, on peut avoir intérêt à établir des institutions largement indépendantes du gouvernement et se chargeant de la promotion des entreprises. A mesure que la confiance entre les secteurs privé et public est restaurée, le gouvernement peut commencer à prendre un rôle important pour répandre l'information et contrôler les besoins de formation des entreprises. Les programmes réussis de développement des petites entreprises montrent qu'il est possible d'assurer très rapidement un appui à de très nombreuses sociétés, une fois que la confiance et des partenariats en coopération auront été établis. De la sorte, les associations de développement local peuvent être amenées à jouer un rôle considérable dans le processus de réconciliation qui est à la base du mouvement vers la paix. Dans ce contexte, les ADEL peuvent jouer un rôle équivalent à celui des conseils de district en Irlande du Nord, ou parallèle à celui-ci (cf. par.46).

152. L'impossibilité d'avoir durablement accès au micro-financement est une contrainte essentielle à laquelle sont confrontées les petites entreprises et les micro-entreprises dans les pays qui sortent d'un conflit ou qui ont été affectés par une guerre. On a noté par ailleurs que nombre d'initiatives en matière de micro-financement et de développement institutionnel

des finances dans ces pays ont été très variées, et que leurs résultats ont été très quelconques (Nagarajan, 1997). Parmi les effets des conflits, on signalera l'érosion ou la destruction d'un certain nombre de conditions préalables, indispensables à une promotion sans heurts du micro-financement. Il est tout à fait crucial en pareil contexte, aux fins de la promotion des petites entreprises, de mettre en place des institutions et des systèmes durables de micro-financement fournissant des micro-crédits à des conditions viables et acceptables, à l'intention de petites entreprises en situation de conflit, qui ont perdu leurs biens de production et qui, partant, n'ont pas de garantie de nantissement. Les organismes bailleurs de fonds, les organisations des Nations Unies et certaines organisations internationales non-gouvernementales ont stimulé des programmes de micro-financement dans un certain nombre de pays en conflit, souvent sans qu'il y ait coordination. Les démarches adoptées ont été variées. Elles allaient de la banque d'un village et des groupements de solidarité administrant des fonds de roulement et des fonds de garantie à des programmes de crédit de grande envergure faisant appel aux banques publiques. La diffusion et la durée des programmes n'ont pas toujours été satisfaisantes. Si des résultats positifs ont parfois été enregistrés quant à la reconstruction de micro-institutions et d'autres établissements financiers viables dans un contexte de conflit, le processus a généralement exigé davantage de temps et d'efforts qu'il n'aurait été nécessaire dans une société stable et normale. La réforme de ce secteur est capitale pour stabiliser l'économie. La coordination entre les principaux intervenants, aux fins d'un consensus quant aux approches à adopter, est indispensable. Il importe de se doter d'un système de substitution pour les nantisse-

ments : faire appel au responsable du village et groupes. Des lignes directrices relatives à la réglementation des intermédiaires autres que les banques devront aussi être élaborées. La mise en place de capacités pour les institutions et leur personnel aux fins du développement des services de micro-financement et autres est cruciale dans les situations de conflit.

153. Pour être efficace, la fourniture de crédits suppose que l'on examine au préalable les besoins et la situation des entreprises. Parmi les renseignements à recueillir, on signalera la nature des contraintes subies par les petites entreprises en liaison avec le conflit, les tendances économiques, les politiques en vigueur, ainsi que la détermination des possibilités industrielles et commerciales par secteur. Ces renseignements permettraient aux responsables politiques de juger du degré convenable et de l'objet de leur participation aux programmes financiers et de développement des affaires.

3.6 Sécurité sociale et protection sociale

154. Il importera de se souvenir que, lors de la session de 1944 au cours de laquelle elle a adopté la Recommandation relative à l'emploi (Transition de la guerre à la paix), la Conférence internationale du Travail adoptait aussi les Recommandations (N° 67) concernant la sécurité du revenu et (N° 69) sur les soins médicaux. Ces instruments devaient ouvrir la voie vers une protection sociale et une sécurité sociale "modernes".

155. Des dispositifs appropriés en matière de sécurité sociale peuvent revêtir une importance cruciale pour consolider la transition de la guerre à la paix. En fait, trois des "garanties" sur quatre, offertes par de tels mécanismes, semblent être particulièrement pertinentes à la situation des pays affectés par un conflit. Il s'agit de :

- n la garantie d'accès aux soins médicaux ;

- n d'une garantie de ressources de base ;
- n de la garantie d'un droit effectif à l'insertion sociale et à la réinsertion

156. Les mécanismes de sécurité sociale préexistent aux conflits dans nombre de zones qui en sont affectés. Il n'en demeure pas moins que la situation au début des hostilités exige souvent que ces mécanismes soient réexaminés. Les raisons en sont variées, et il s'agit notamment de :

- n un changement dans la situation des bénéficiaires potentiels, qui occupaient précédemment un emploi assurant une couverture, mais qui a cessé d'exister, ou dont les conditions d'emploi et de travail ont subi une transformation radicale ;
- n l'émergence de groupes vulnérables (réfugiés, populations déplacées, personnes handicapées, orphelins, veuves, etc.) ne bénéficiant d'aucune couverture au titre des mécanismes de sécurité sociale ;
- n les perturbations dans le fonctionnement normal des institutions, qui affecte aussi les organismes de sécurité sociale (paiement des prestations, identification matérielle des pensionnés, arrêt des services bancaires et postaux, etc.);
- n la dépréciation des prestations (changement de monnaie et inflation) et des fonds de réserve par accumulation ;
- n l'apparition éventuelle de nouvelles formes de propriété, et l'inadaptation qui en résulte des mécanismes existants de protection sociale (privatisation, y compris des installations médicales et des services sociaux) ;
- n le démantèlement possible du réseau de services sociaux par suite de la pénurie de ressources financières, des destructions par faits de guerre ou pour des raisons d'ordre plus idéologique ; et
- n le manque d'expérience des autorités dès lors qu'il s'agit de faire face à des exigences sociales nouvelles ou plus

répandues (pauvreté aiguë, chômage massif, importants handicaps, dénuement social, difficultés d'accès aux installations de base, etc.).

157. Paix sociale et justice sociale vont de pair. Cette dernière exige en outre que les services publics, en situation d'après-guerre, fassent tous leurs efforts en faveur des populations afin qu'elles aient aisément accès, en conditions d'équité, aux mécanismes propres à faire en sorte que la satisfaction des besoins fondamentaux ne soit pas réservée à un groupe, ou à quelques groupes, ce qui entraînerait la perception d'une discrimination sociale, dans un contexte déjà très difficile.

158. La sécurité sociale, dans l'après-guerre, peut éviter cette chausse-trape, notamment par le biais des mesures suivantes :

- n une étude précise des mécanismes de sécurité sociale existants dans la situation de transition, y compris leurs capacités fonctionnelles, leurs effectifs, leur implantation, les personnels de contrepartie, les moyens financiers, etc.;
- n un inventaire des dispositifs juridiques donnant accès à la protection sociale de ceux qui en ont besoin (en particu-

lier : assurance sociale, assistance sociale et soins médicaux) ;

- n une évaluation quantitative et qualitative des moyens requis pour assurer l'accès de la population quant à certains besoins fondamentaux précis, et élaboration des dispositifs correspondants, pour que ces besoins sont satisfaits ;
- n la création ou la réorganisation d'un conseil de la protection sociale à un niveau élevé ou d'un comité de coordination comprenant des éléments constitutifs tripartites et des représentants des autres principales ONG nationales concernées, afin d'assurer la cohérence des interventions à l'échelon global et décentralisé ;
- n une campagne de sensibilisation en liaison avec les autorités locales, afin de les encourager à établir des mécanismes adéquats d'assistance sociale et éventuellement d'assurance sociale, pour faire face aux besoins les plus urgents de la population, et un appui à la conception et à la mise en œuvre de ces mécanismes ;
- n une campagne de sensibilisation en liaison avec les travailleurs et les employeurs, afin de les encourager à

revivifier le rapport classique en matière d'assurance sociale, y compris du point de vue de la collecte des cotisations, et une action propre au renouveau des mécanismes appropriés ;

- n une étude approfondie des conditions d'accès aux autres installations médicales ; une budgétisation sociale aussi précise que possible, sur la base des besoins déterminés et des ressources financières existantes ou potentielles (y compris impôts nouveaux assignés, venant s'ajouter aux cotisations) ;
- n un contrôle spécifique du système, et notamment de ses composantes d'assistance sociale et de soins médicaux, avec participation directe de l'ensemble des acteurs décentralisés appropriés ; et
- n la conception de plans à moyen terme en vue du développement progressif et intégré de la protection sociale, dans un contexte de paix.

159. Pour des lignes directrices plus détaillées quant à l'action potentielle de l'OIT dans les situations de conflit, le lecteur pourra se référer au projet de déclaration sur les orientations de l'OIT dans les pays affectés par un conflit, adopté en novembre 1997 par un séminaire interrégional de l'OIT sur la réintégration des groupes affectés par un conflit. Cette déclaration de politique générale est reproduite ci-dessous, à la section 4.2. Elle pourra être complétée par la lecture du document intitulé *Vers un cadre pour les orientations et l'action de l'OIT dans le contexte des situations de conflit* (OIT, septembre 1997).

4.1 Principes généraux

160. Les situations de conflit sont, de par leur nature même, caractérisées par des incertitudes, et il n'est pas possible d'en prévoir l'issue dans tous les cas. Le principe directeur de l'action des organismes spécialisés des Nations Unies, et des autres institutions et organes internationaux dans les pays affectés par un conflit devrait être la flexibilité des réponses aux situations d'urgence et demandes d'assistance, ainsi que la mobilisation des programmes et des moyens financiers (OCDE, DAC 1997, p. 22 – traduction ad hoc).

161. Les nombreux États affectés par un conflit, dont un certain nombre sont membres de l'OIT, représentent un défi pour l'Organisation, dont le rôle dans la reconstruction, la résolution des conflits et la construction de la paix est ancien. L'OIT, au contraire des autres institutions spécialisées des Nations Unies ou instances multilatérales, combine, dans son mandat officiel une mission économique,

une mission sociale et un engagement explicite à résoudre les conflits. Sa recherche d'une conciliation paisible des tensions inhérentes entre le capital et le travail peut, elle aussi, être considérée comme un cas particulier de solution de conflits.

162. Dans un contexte conflictuel, l'une des missions de l'OIT consiste à tirer parti de ses rapports historiques avec ses éléments constitutifs tripartites, à savoir les gouvernements, et les organisations de travailleurs et d'employeurs, en vue de mobiliser le dialogue social indispensable à la réconciliation (OIT : *Vers un cadre pour les orientations et l'action de l'OIT dans le contexte des situations de conflit*, 1997). En outre, elle est à même d'assurer une assistance technique afin de favoriser l'absorption de la population victime d'un conflit par le biais d'un éventail de programmes de formation qualifiante et de promotion de l'emploi. De plus, le rôle historique de l'OIT et son expérience lui permettent d'apporter son aide aux gouvernements, ainsi qu'aux organisations de travailleurs et d'employeurs, de façon à les inciter à participer, et à faire en sorte que les questions relatives au travail soient prises en compte dans les négociations de paix, comme dans les programmes et processus de réintégration et de reconstruction.

163. La Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie, de 1944, portent le témoignage de l'engagement de l'OIT envers la construction de la paix, la réintégration et la reconstruction ; il en va de même pour la Recommandation N° 71 de la Conférence internationale du Travail, relative à la Transition de la guerre à la paix, adoptée en 1944. Cette dernière souligne notamment que :

“ Considérant que le caractère et l'importance des ajustements à opérer dans la période de transition de la guerre à la paix nécessiteront des mesures spéciales en vue, notamment de faciliter la remise au travail des démobilisés, des travailleurs licenciés des industries de guerre et de toute (sic) les personnes dont l'emploi habituel a été interrompu en conséquence de la guerre ” (p. 1).

La tâche inhérente à la transition, telle que décrite ci-dessus, demeure valable aujourd'hui, encore qu'une révision de la Recommandation N° 71 s'impose à la lumière de l'évolution de la situation et de la nature actuelle des guerres modernes.

164. Afin que l'OIT joue un rôle utile en situation de conflits, elle doit avoir une notion précise de ses objectifs et des principes fondamentaux qui sous-tendent l'action à cet égard. Les institutions internationales ont la responsabilité de faire en sorte que leurs buts et leurs programmes dans les situations soient caractérisés par la clarté et la transparence. C'est dans ce contexte que l'OIT, comme les autres institutions internationales, doit se doter d'une déclaration spécifique quant à ses orientations en la matière, comme l'a formulée le Séminaire interrégional de l'OIT, évoqué ci-dessus, en novembre 1997. Tous les partenaires sociaux, comme les autres intervenants en cause dans les pays affectés par un conflit, ont un devoir en matière de recherche de la réconciliation en vue d'une paix durable. Afin que les partenaires sociaux et les autres institutions de la société civile (comme les ONG) puissent contribuer efficacement aux efforts de réintégration et autres, ils nécessitent la mise en place d'une capacité, des informations adéquates et des orientations fondées, par exemple, sur les enseignements tirés de l'expérience de nombreux pays affectés par un conflit.

165. Une formation qualifiante réussie, ainsi que la conception, la planification et mise en œuvre des programmes d'emploi découlent, dans chaque pays, d'une connaissance des origines et de la dynamique du conflit et de la réconciliation, ainsi que du rôle des partenaires sociaux dans cette dynamique. Pour citer un rapport de l'OIT

sur le Mozambique, la planification doit être fondée “ sur une analyse du conflit et de ses suites, étudiant les processus du changement politique, social et institutionnel ” (Baden, 1997, p. 81 – traduction ad hoc).

166. Comme on l'indiquait dans les chapitres précédents, certains aspects de la conception et de la mise en œuvre des programmes sont communs à tous les pays affectés par un conflit (quel que soit leur niveau de développement) et l'OIT, ainsi que les autres acteurs, doivent en tenir compte. Tout d'abord, les programmes doivent viser l'insertion, de manière à éviter d'aggraver les vieilles tensions ou d'en créer de nouvelles. Ensuite, il leur faut refléter la dimension du conflit en liaison avec le sexe, qui se fonde sur les données d'expérience concrètes (et diverses) des femmes et des hommes pendant les hostilités et non sur une conceptualisation abstraite du sexe et du “ rôle de l'homme, et de la femme ”. Il importe de faire une place à la victimisation des femmes dans le contexte conflictuel, sans pour autant traiter les femmes comme des victimes passives du conflit, ce qui tend à les exclure des programmes de formation et d'emploi normaux dans ce contexte. De plus, il faudrait tenir compte de l'évolution positive du rôle des sexes dans le cadre des exigences inhérentes à un conflit armé.

167. Beaucoup de jeunes et d'adultes handicapés peuvent prendre part aux programmes généraux de reconstruction et de réintégration, au terme d'une rééducation fonctionnelle et après avoir été dotés d'aides techniques (béquilles, fauteuils roulants, etc.). Il n'existe pas de raison fonctionnelle à leur ségrégation économique ou sociale. Néanmoins, les exigences particulières des personnes handicapées (en matière de transport, de logement, de soins professionnels, etc.), devront être définies et il faut s'en préoccuper. L'un des aspects cruciaux dès lors que l'on cherche à résoudre un conflit, consiste à faire face aux problèmes de certains groupes, en consultation avec leurs représentants, dans le cadre de l'insertion, et cela s'applique aussi aux

personnes handicapées.

168. On trouvera au chapitre 3 les lignes directrices des programmes, qui s'appliquent également à l'OIT et à tous les autres intervenants—nationaux et internationaux— dans le processus de réintégration. On trouvera ci-après des lignes directrices susceptibles de s'appliquer spécifiquement aux opérations de l'OIT et mettant l'accent sur son rôle institutionnel exceptionnel.

169. L'élément essentiel de l'efficacité de toutes les opérations de l'OIT et autres est la coordination avec les autres intervenants, dans le pays et ailleurs. La coordination avec les gouvernements exige un engagement à l'échelon national en liaison avec un cadre pour le processus de réintégration. L'OIT ne sera en mesure de réaliser des programmes efficaces dans les pays affectés par un conflit qu'à condition de porter au maximum la coordination et la coopération avec les autres institutions internationales, notamment avec d'autres organismes compétents du système des Nations Unies.

Synchronisation des interventions de l'OIT

170. La conception et la planification des projets peuvent être réalisées par l'OIT avant même que les conflits n'aient définitivement pris fin. Ces activités peuvent être fondées sur des besoins déterminés, l'expérience de l'OIT dans d'autres pays et sur les renseignements fournis par les partenaires sociaux. Sous réserve des questions de sécurité personnelle et d'un environnement politique accommodant, les activités de l'OIT dans les pays affectés par un conflit devraient être réalisées à tous les stades de la situation de conflit, sans être limitées, dans leur conception ou dans la pratique, aux situations de l'après-guerre. Des activités de l'OIT dans les pays, à un stade précoce, peuvent constituer la première pierre de la passerelle entre secours d'urgence et activités de développement.

171. L'OIT doit cependant avoir conscience de certains dangers possibles liés à l'exécution de programmes en cours de conflit. Il est essentiel qu'elle maintienne une neutralité absolue à l'égard des groupes et intérêts en conflit. On n'a que trop d'exemples de l'expérience d'institutions internationales s'engageant dans des programmes d'appui pleins de bonnes intentions orientés en faveur des populations mais en fait manipulés par l'une ou l'autre faction ou groupe en conflit, leur neutralité s'en trouvant compromise. Lorsque l'OIT est appelée à s'engager pendant un conflit, il importe de préserver le mécanisme institutionnel du tripartisme pendant les consultations, la conception des programmes, l'exécution des recherches et analyses, etc. Cela peut aider à réduire au minimum le risque de partialité par inadvertance au cours des hostilités.

172. Pendant le processus de paix, le rôle crucial de la promotion de l'emploi et de la gouvernance du marché du travail peut être inscrit à l'ordre du jour des négociations. L'OIT peut promouvoir dès le stade le plus précoce possible du processus l'insertion dans les programmes de réintégration des dispositions des normes internationales du travail pertinentes—telles que les droits des travailleurs, le respect de l'égalité et la protection sociale. On peut citer en exemple de ces normes internationales du travail celles qui ont trait à la non-discrimination (Convention N° 111), à la protection des populations autochtones (Convention N° 169), à l'interdiction du travail forcé (Conventions N° 29 et 105), à la liberté d'organisation (Convention N° 87), à l'âge minimum (Convention N° 138), et au droit de s'organiser (Convention N° 98). A cette fin, l'OIT peut établir une équipe de coordination et d'intervention rapide, en vue de faciliter ses interventions en temps opportun, avant, pendant et après les négociations de paix.

Formation ciblée

173. La formation fait partie intégrante de tous les secteurs d'action spécifiques de l'OIT. Comme c'est déjà le cas, l'OIT pourrait aider à renforcer la capacité des divers dispensateurs de formations et promouvoir une formation qualifiante souple mais efficace s'adressant aux divers groupes vulnérables dans le contexte des situations de conflit. Elle pourrait aussi aider les institutions concernées, et plus particulièrement dans le secteur de la main-d'œuvre, y compris les partenaires sociaux, les ONG ainsi que d'autres organismes nationaux et dans la communauté, à intégrer la formation ciblée dans leurs activités relatives à l'emploi et génératrices de revenu. Elle peut les aider à recueillir des informations appro-

priées concernant le marché du travail, susceptibles d'attirer leur attention sur les demandes naissantes de qualifications et sur les possibilités d'emploi qu'il conviendra d'envisager dans leurs activités de formation qualifiante. Ce type d'assistance de l'OIT peut aussi faire une place à la collecte de renseignements pertinents sur la main-d'œuvre, et notamment le profil de ses qualifications avant et après le conflit.

174. Les programmes de l'OIT en matière de formation et de promotion de l'emploi devraient s'efforcer au maximum de tirer parti des compétences et des ressources locales. Plus la contribution locale est importante, en termes de matériel et de personnel, et plus les programmes auront

des chances de se maintenir à long terme. Le recours aux ressources locales exige une adaptation avisée des compétences, des technologies et des matériaux autochtones.

Programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre

175. L'OIT devrait promouvoir les avantages des technologies fondées sur la main-d'œuvre dans les programmes relatifs aux travaux d'infrastructure, en mettant l'accent sur la nécessité d'équilibrer l'absorption de la main-d'œuvre et la qualité de la reconstruction de l'infrastructure. Ces dernières années, on a beaucoup progressé quant à la conception des techniques d'absorption de la main-d'œuvre (Stock et de Veer, 1996). Il n'en demeure pas moins que des préjugés subsistent à l'encontre de ces méthodes, sous prétexte qu'elles sont inefficaces ou donnent un résultat de mauvaise qualité. Avant même la fin officielle d'un conflit, l'OIT peut jouer un rôle important en enseignant aux gouvernements et aux donateurs les avantages des approches fondées sur la main-d'œuvre en matière de travaux d'infrastructure.

Développement des petites entreprises et des micro-entreprises

176. En sus des lignes directrices exhaustives concernant les petites entreprises et les micro-entreprises, qu'elle donne au chapitre 3, on observera que l'OIT (dans le cadre de sa coopération avec d'autres organisations internationales) peut insister sur le fait que les programmes d'ajustement structurel (souvent appliqués dans les pays qui sortent d'un conflit ou ailleurs) sont conçus de manière à créer un environnement propice au

développement des petites entreprises et des micro-entreprises. Ces programmes font appel à des politiques macro-économiques susceptibles d'avoir des effets profonds sur les petites entreprises et cependant, il est rare que les conséquences probables soient analysées. La politique des taux d'intérêt devrait susciter un intérêt tout particulier dans la mesure où les petites entreprises – contrairement aux grosses sociétés – lèvent la majeure partie de leurs capitaux sur les marchés financiers intérieurs. Dans le passé, les recherches de l'OIT ont apporté une riche moisson de données propres à informer les responsables politiques des rapports existant entre petites entreprises et conditions macro-économiques.

177. L'OIT devrait intensifier la formation dans les petites entreprises et les micro-entreprises, de même que la formation aux perspectives industrielles et commerciales des pays sortant d'un conflit armé. Elle peut apporter une contribution pédagogique notable en éliminant le stéréotype trompeur selon lequel les petites entreprises et les micro-entreprises sont nécessairement caractérisées par de faibles salaires et une technologie médiocre, et produisent des denrées de mauvaise qualité pour le dernier échelon du marché intérieur. Appeler les gouvernements et les donateurs à comprendre le potentiel dynamique des petites entreprises, y compris sur les débouchés internationaux concurrentiels, devrait être une tâche prioritaire de l'OIT.

Surveiller le respect des normes internationales du travail pertinentes

178. Conformément à son mandat, l'OIT devrait contrôler le respect des normes internationales du travail pertinentes dans les programmes de veille avancée, de réintégration, de reconstruction et de construction de la paix, en d'autres termes, dans les situations de conflit.

179. *Le projet de Déclaration de l'OIT sur les orientations dans les pays affectés par un conflit*, qui fait suite, donnera au lecteur un complément d'information sur l'action potentielle de l'Organisation sur la base, notamment, des avantages comparatifs dont elle dispose, de son expérience, de ses normes et de sa structure tripartite.

4.2 Projet de déclaration de l'OIT sur ses orientations dans les pays affectés par un conflit

180. *Le Séminaire interrégional de l'OIT sur la réintégration des groupes affectés par un conflit grâce à la formation qualifiante et à la promotion de l'emploi*, organisé du 3 au 7 novembre 1997 dans le cadre du Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises à l'intention des pays qui sortent d'un conflit armé, et conformément à une décision du Conseil d'administration de l'OIT, à sa 269^{ième} Session, a adopté le projet de déclaration qui fait suite, en vue de sa transmission au Conseil d'administration en mars 1998, pour avis. Il est reproduit ci après car il comporte un complément de lignes directrices sur l'action potentielle de l'OIT dans les contextes conflictuels.

“La promotion de l'emploi, de la justice sociale, et de la démocratie, ainsi que le respect des droits de l'homme et des normes internationales du travail sont les objectifs primordiaux de l'Organisation internationale du Travail. L'OIT a été créée en 1919, à la suite de la Première guerre mondiale, dans le cadre du processus de reconstruction des pays ayant participé à la guerre, et en un effort visant à faire en sorte que les facteurs économiques et sociaux ayant contribué à la guerre ne se reproduisent pas. En 1944, après la Seconde guerre mondiale, l'Organisation adoptait la Déclaration de Philadelphie, ainsi que la Recommandation N° 71 sur

l'emploi (transition de la guerre à la paix). L'un et l'autre documents soulignent la mission de l'OIT dans la prévention de la guerre et des conflits sociaux, et l'appui au processus de réintégration et de reconstruction et de construction d'une paix durable. Une paix durable, comme l'affirme la Déclaration de Philadelphie, ne peut être établie que si elle est fondée sur la justice sociale.

Cependant, alors que nous approchons de l'aube du 21^{ième} siècle, la guerre et les conflits civils sont largement répandus de par les pays et régions du monde, même si la menace d'une guerre mondiale s'est éloignée. Au cours de la seule année 1994, on dénombrait 45 conflits ouverts dans différentes régions ; et à l'heure actuelle, dans un tiers environ des Etats membres de l'OIT sévit, vient de s'achever ou de reprendre un conflit ou se font sentir les effets d'un conflit ouvert dans un pays voisin. De même que les événements de la Seconde guerre mondiale incitaient la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration et le Bureau à entreprendre des discussions sérieuses en vue d'examiner la question de la réintégration et de la reconstruction après la guerre, ainsi que le rôle et l'action de l'OIT dans ce domaine, le nombre élevé de conflits actuels dans le monde exigent le même type de réaction. Les activités normales de l'Organisation continuent d'être importantes à cet égard, elles ne suffisent toutefois pas à venir à bout des graves problèmes des pays affectés par un conflit.

Les sociétés en transition d'un conflit au développement social et économique normal sont confrontées à un certain nombre de défis particulièrement délicats. Il s'agit en particulier de la réintégration des combattants démobilisés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, des réfugiés rapatriés et d'autres groupes de la société affectés par le conflit ; de la remise en état de l'infrastructure du marché du travail dans un cadre stratégique économique plus vaste, de la reconstruction de la capacité institutionnelle ainsi que du vivier de compétences existant dans le pays ; du soutien aux éléments plus généraux du processus de paix ; de la création ou de la reconstitution des systèmes d'information, et de la remise en état des infrastructures. Il est caractéristique que les institutions tendent à être affaiblies par

les hostilités, et leur faiblesse préalable peut avoir été l'une des causes du conflit. Il s'ensuit que l'OIT devrait assigner une priorité élevée à l'assistance pour mettre en place des capacités, notamment dans les ministères du travail et des affaires sociales, dans les organisations de travailleurs et les autres institutions du marché du travail et les services chargés du repeuplement et de la reconstruction.

Pendant les hostilités, il importe que l'OIT mette à la disposition des partenaires sociaux une voix et un soutien afin de leur permettre de participer activement au dialogue et aux négociations en vue de la paix, et de planifier la reconstruction. L'analyse du conflit ou de l'économie de guerre et des questions de travail et d'emploi qui affaiblissent ou soutiennent le dynamisme de paix pourrait représenter une contribution notable à cet égard. L'OIT devrait en outre aider ses éléments constitutifs tripartites à contribuer aux efforts de réconciliation et aux négociations de paix en insistant sur l'importance des normes internationales du travail, des questions de travail et d'emploi et en renforçant leur aptitude à jouer un rôle actif dans ces processus. Pendant le conflit, elle devrait aussi contribuer à la réadaptation et à la réintégration des groupes qui la subissent : anciens combattants, femmes, personnes handicapées et jeunes, et œuvrer pour une paix durable, la reconstitution du tissu social, la remise en état de l'infrastructure et le redressement de l'économie grâce à la promotion de l'emploi et à la planification.

Il faut aussi s'attacher tout particulièrement à prévoir les tendances économiques et sociales et à attirer l'attention sur elles : pauvreté et chômage, rupture du dialogue social, violations de droits de l'homme contribuent aux conflits et sapent l'ordre social. L'OIT, devrait contribuer aux indicateurs précoces de conflits par le biais de ses mécanismes de contrôle, qui veillent en permanence sur l'application des normes internationales du travail, les violations du droit d'association et du principe de non-discrimination. Elle devrait en outre observer les tendances des marchés nationaux du travail, de l'exclusion sociale, de la pauvreté et des conséquences néfastes des politiques sociales et économiques, qui concourent aux causes de conflits. Sa structure tripartite la met à

même de promouvoir le dialogue social, qui dispose du potentiel de désamorcer ou de réduire les tensions.

L'ampleur et la diversité des problèmes aux quels sont confrontés les pays en situation de conflit exigent que l'OIT coordonne ses activités avec l'ensemble des intervenants – que ce soit à l'intérieur du pays ou en-dehors, y compris avec les autres organisations et institutions spécialisées du système des Nations Unies, afin d'établir des liens entre les différentes contributions et de renforcer leur impact individuel et collectif. Cela implique une démarche flexible et globale qui, tout en demeurant sensible aux besoins particuliers des plus vulnérables, intègre tous les groupes concernés dans un processus plus général portant sur la satisfaction collective des besoins de toute la société. Cela exige, par voie de conséquence, que l'OIT adopte une démarche ouverte à la participation et visant à réaliser le consensus quant à l'élabo ration et à la mise en œuvre des programmes, tant à l'échelle nationale, locale qu'au niveau de la collectivité. La participation devrait être considérée comme le véhicule de l'appartenance nationale et locale, en sorte que les programmes aient un caractère durable et soient orientés vers leurs utilisateurs. Il s'agit là, en outre, d'un instrument important dans le processus d'ensemble de réconciliation nationale.

Il importe que l'OIT soit claire quant à l'assistance qu'elle est en mesure de fournir et à la façon dont elle pourra le faire. Cela devrait éviter l'instauration d'un fossé entre les attentes et ce qui peut être réalisé. Les secteurs dans lesquels l'OIT est en mesure d'apporter une contribution spéciale sont notamment : la formulation d'orientations politiques et sociales et leur inclusion dans les accords de paix ; la création de capacités institutionnelles au plan local et national, notamment dans les domaines des politiques et des programmes inhérents au marché du travail et à son administration ; la mise en place d'un cadre législatif habilitant dans les domaines du droit du travail, des relations de travail et des normes internationales du travail ; la formation et plus particulièrement, la formation professionnelle y compris aux aptitudes à la vie, en liaison avec des possibilités d'emploi qui se font jour ; la promotion du travail féminin ; la

réadaptation des personnes handicapées ; la création d'emplois par le développement des entreprises ; le travail indépendant productif et les activités à forte intensité de main-d'œuvre ; la protection et les services sociaux ; enfin les recherches sur le marché du travail, l'information et l'évaluation des besoins.

En formulant ses programmes d'assistance, l'OIT devra tenir compte des origines, de la dynamique et de l'issue de chacun des conflits. C'est ainsi que les situations d'exclusion qui contribuent aux conflits peuvent n'avoir pas disparu avec la fin des hostilités, tandis que d'autres auront pu voir le jour par la suite. Les programmes devraient répondre à la façon dont le conflit aura affecté la société et aux diverses caractéristiques, à la complexité et à la dynamique des pays en situation de conflit eux-mêmes. Les réponses et approches classiques de l'OIT demandent à être adaptées afin que soient renforcées leur adéquation et leur impact dans un contexte précis. Cela exige de la souplesse par rapport au mode de fonctionnement habituel de l'Organisation. Celle-ci devrait, en conséquence, affecter ses ressources humaines et financières selon des modalités adaptées aux problèmes particuliers des pays en situation de conflit. Il lui faut aussi un programme spécial destiné à mobiliser les ressources de la communauté des donateurs de façon à porter au maximum l'assistance technique à ces pays et à attirer l'attention sur l'apport exceptionnel que les politiques et interventions sociales et sur l'emploi peuvent constituer dans leur triste situation.

A propos de cadre pour l'action de l'OIT il pourrait être approprié aussi de réviser les normes internationales du travail s'appliquant aux pays en situation de conflit (en particulier les Recommandations N° 68, 71, 72 et 73³, toutes adoptées en 1944) et déterminer s'il y a lieu de les réviser afin qu'elles puissent servir de principes directeurs appropriés aux conflits contemporains. Il conviendrait encore de mettre l'accent sur les Conventions fondamentales de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme et plus précisément la Convention N° 111, qui a un rôle important à jouer dans la prévention de la discrimination avant, pendant et après le conflit, ainsi que d'autres Conventions et Recommandations de l'OIT.

La présente Déclaration vise à insister sur l'engagement de l'Organisation à s'attaquer aux besoins des pays affectés par un conflit et, conformément à son mandat, à œuvrer avec les États membres de toutes les régions du globe afin de créer les conditions d'une paix durable et d'un développement social et économique équitable."

3. Recommandation N° 68 : sécurité du revenu et des soins médicaux pour les personnes démobilisées par les forces armées et les services assimilés et de leur affectation de temps de guerre ; Recommandation N° 71: emploi (transition de la guerre à la paix) ; Recommandation N° 72: Services de l'emploi ; et Recommandation N° 73 : Planification nationale des travaux publics, 1944.

BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES LECTURES UTILES

- Abdul-Quader, Abu S: *ILO action programme for countries emerging from armed conflict: Substance abuse in conflict and post-conflict situations* (Genève, OIT).
- Anderson, Benedict: *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* (Londres, Verso, 1983).
- Amsden, Alice: "Editorial: Bringing production back in", *World Development* (Vol. 25, No. 4, 1997).
- Austral Consultoria e Projectos, Lda.: *A strategy paper for the development of a demobilization and reintegration programme in Angola: Considerations for after the Lusaka Accord*, Final Report (Angola: UNDP/UCAH, Mai 1994).
- Austen, Gareth: *The effects of government policy on the ethnic distribution of income and wealth in Rwanda: A review of published sources*, unpublished discussion paper (Londres, LSE, 1996).
- Baden, Sally: *Post-conflict Mozambique: Women's special situation, population issues and gender perspectives to be integrated into skills training and employment promotion* (Genève, OIT, 1997).
- Besley, Timothy; Kanbur, Ravi: "The principles of targeting", in V.N. Balasubramanyam and Sanjaya Lall (eds.): *Current issues in development economics* (Londres, Macmillan, 1991).
- Birmingham, David: *Frontline nationalism in Angola and Mozambique* (Londres, James Currey, 1992).
- Boyce, James K.: "Adjustment towards peace: An introduction", in *World Development* (Vol. 23, No.12, 1995).
- Breman, Jan: *Footloose labour: Working in India's informal economy* (Cambridge University Press, 1997).
- Bryant, C.A.: *Reintegrating demobilized combatants into social and economic life in Mozambique: A case study of NGO experiences* (Maputo, Déc. 1994).
- : *Training and employment programmes for war-affected populations: Lessons from experience in Mozambique* (OIT, Genève, Mai 1997).
- Carl Bro Management: *Post-war reconstruction and employment in Uganda: A case study for the ILO Action Programme on Countries Emerging from Armed Conflict – Uganda* (Glostrup : report for the ILO, 1997).
- Chingono, Mark: *The state, violence and development: The political economy of war in Mozambique, 1975-92* (Aldershot, Avebury, 1996).

- Colletta, Nat J.; Kostner, Markus; Wiederhofer, Ingo: *The transition from war to peace in sub-Saharan Africa* (Washington, Banque mondiale, 1996).
- Collier, Paul: "Demobilization and insecurity: A study in the economics of the transition from war to peace," *Journal of International Development* (6, 3, 1994).
- et al: *Some economic consequences of the transition from civil war to peace*, Working Paper No. 1392 (Washington, World Bank Policy Research Department, 1994a).
- Cramer, Christopher: *Civil war is not a stupid thing: Exploring interlinkages between conflict and inequality*, Department of Economics Working Paper (Londres, School of Oriental and African Studies, 1997).
- Date-Bah, Eugenia: *Sustainable peace after war: Arguing the need for major integration of gender perspectives in post-conflict programming* (Training Policies and Systems Branch, OIT, Genève, Mai 1996).
- Devereux, Stephen: *Theories of famine* (1993).
- de Vletter, Fion: *Employment-intensive works programmes in post-conflict countries: The case study of Mozambique* (Genève, OIT, 1997).
- Dolan, C.; Schafer, J.: *The reintegration of ex-combatants in Mozambique: Manira and Zambezia Provinces*, final report to USAID (Maputo, June 1997).
- Enzensberger, Hans Magnus: *Civil war* (Granta, Londres, 1994).
- Easterly, William; Levine, Ross: *Africa's growth tragedy: Policies and ethnic division*, World Bank Discussion Paper (Washington, 1997).
- Hakemulder, Roel: *Promoting local economic development in a war-affected country: The ILO experience in Cambodia* (Genève, OIT, 1997).
- Hirschman, Albert O.: *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970).
- : *A propensity to self-subversion* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995).
- Howell, Gareth: *ILO Action Programme: Skills and entrepreneurship training for countries emerging from armed conflict – Country-level experience and issues: The case of Bosnia and Herzegovina, 1995-97* (Genève, OIT, 1997).
- Iliffe, John: *The African poor: A history* (Cambridge, Cambridge University Press, 1987).
- ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions): *Annual survey of violations of trade union rights* (Brussels, ICFTU, 1997).
- ILO (International Labour Organization): *The organization of employment in the transition from war to peace*, Report III, (Genève, Conférence internationale du Travail, 1994).
- : *Labour market assessments for the reintegration of ex-combatants in war-affected sub-Saharan African countries: Practical guidelines*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 July 1995 (Genève, OIT, 1995a).

- : *Rehabilitation and reintegration of disabled ex-combatants*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 July 1995 (Genève, OIT, 1995b).
- : *The reintegration of young ex-combatants into civilian life*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 July (Genève, OIT, 1995c).
- : *Reintegrating demobilized combatants: Experiences from four African countries*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 July (Genève, OIT, 1995d).
- : *Report of the Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region)*, Harare, Zimbabwe, 11-14 July (Genève, OIT, 1995e).
- : *Framework of guidelines for the reintegration of demobilized combatants through training and employment (provisional)* (Genève, OIT, Vocational Training Systems Management Branch, 1996a).
- : “Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions”, *Labour Education* 1996/2, No. 103 (Genève, OIT, 1996b).
- : *Training and employment promotion for the demobilized* (Genève, VTMEP, Déc. 1996c).
- : *ILO and conflict-affected peoples and countries: Promoting lasting peace through employment promotion* (Genève, OIT, 1997).
- : *Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration* (Genève, OIT, Avril 1997).
- : *The planning, design and implementation of employment-intensive programmes in countries emerging from armed conflict* (Genève, OIT, Mai 1997).
- : *Trade unions in conflict-affected countries: Experiences and roles in peace negotiation, social healing, reconstruction and development* (Juin 1997).
- : *Framework for an ILO policy on training and employment promotion for sustainable peace: ILO's role in post-conflict reconstruction* (Genève, Juillet 1997).
- : *Justification and elements for a policy framework on ILO's role in post-conflict reconstruction: Training and employment promotion for sustainable peace (draft)* (Genève, OIT, Août 1997).
- : *Challenges for skills training and employment promotion in a country emerging from armed conflict*, Report on an ILO Seminar, Addis Ababa, Ethiopia, 7-10 October (Genève, OIT, Oct. 1997).
- : *Déclaration sur les orientations et rapport*, adopté par le Séminaire interrégional de l'OIT sur la réintégration des groupes affectés par un conflit grâce à la formation qualifiante et à la promotion de l'emploi, 3-7 novembre, Turin (Genève, OIT, Nov. 1997).

- ILO; ICTU: "Societies in civil conflicts: The trade union role", *Workshop Report*, Report of the Workshop held in Dublin, 25 February-1 March 1997 (Dublin, ILO/ICTU, 1997).
- Karshenas, Massoud: *Environment, technology and economic development: A conceptual framework*, working paper of the Londres School of Oriental and African Studies, Department of Economics (1991).
- Kruger, Norma J.: *Zimbabwe's guerrilla war: Peasant voices* (Cambridge, Cambridge University Press, 1992).
- Lawson, Tony: *Economics and reality* (Londres, Routledge, 1997).
- Lobner, Sabine: *Life skills for the world of work: Experiences in South Africa* (Genève, OIT, Août 1997).
- Loughna, Sean; Vicente, Gema: *Population issues and the situation of women in post-conflict Guatemala* (Genève, OIT, 1997).
- Marshall, Katherine: *Emerging from conflict: What roles for international development finance institutions?* Development Discussion Paper No. 587, Harvard Institute for International Development (Cambridge, HIID, 1997).
- Maslen, Stuart: *The reintegration of war-affected youth: The experience of Mozambique* (Geneva, Vocational Rehabilitation Branch, ILO, Aug. 1997).
- Medi, Elena: *Angola: Study of vocational rehabilitation, training and employment programmes for persons disabled by the conflict: Experiences and issues* (Genève, OIT, Avril 1997a).
- : *Mozambique: Study of vocational rehabilitation, training and employment programmes for persons disabled by the conflict, experiences and issues* (Genève, OIT, Avril 1997b).
- Muhumuza, Robby (with Poole, Jennifer): *Guns into ox ploughs: A study on the situation of conflict-affected youth in Uganda and their reintegration into society through training, employment and life skills programmes* (Genève, OIT, Août 1997).
- Nafziger, E.; Auvinen, Juha; Auvinen, Wayne: *War, hunger and flight: The political economy of humanitarian emergencies*, UNU/WIDER discussion paper (Helsinki, 1997).
- Nagarajan, Geetha: *Developing financial institutions in conflict-affected countries: Emerging issues, first lessons learnt and challenges ahead* (Genève, OIT, Juin 1997).
- Nauphal, Naila: *Post-war Lebanon: Women and other war-affected groups* (Oxford, Queen Elizabeth House, 1997).
- OECD, Development Assistance Committee: *DAC guidelines on conflict, peace and development cooperation* (Paris, OCDE, 1997).
- Oxfam: *Development in states of war* (Londres, Oxfam Publications, 1996).
- Paus, Eva: "Exports, economic growth and the consolidation of peace in El Salvador", in *World Development*, Vol.23, No.4, 1995.
- Richards, Paul: *Fighting for the rain forest: War, youth and resources in Sierra Leone* (Londres: James Currey, 1996).

- Roberts, S.; Williams, J.: *After the guns fall silent: The enduring legacy of landmines* (Viet Nam Veterans of America Foundation, Washington, 1995).
- Sibbel, Lejo: *Some general considerations on the framework for the organization of employment in countries emerging from armed conflict* (Genève, OIT, Ref: DH-1, Avril 1997).
- Smith, Natalia: *ILO's technical assistance projects in conflict-affected countries: A sample* (Genève, Training Policies and Systems Branch, OIT, Juin 1997).
- Srivastava, Ramesh: *Reintegration of demobilized combatants: A report exploring options and strategies for training-related interventions* (Genève, OIT, 1994).
- Stewart, Frances: "War and underdevelopment: Can economic analysis help reduce the costs?", in *Journal of International Development*, Vol.5, No.4, 1993.
- Tiffen, Mary; Mortimore, Michael; Gichuki, Frances (eds): *More people, less erosion: Environmental recovery in Kenya* (Londres, John Wiley and Overseas Development Institute, 1994).
- Walsh, Martha: *Post-conflict Bosnia and Herzegovina: Integrating women's special situation and gender perspectives in skills training and employment promotion programmes* (Genève, OIT, 1997).
- World Bank: *World Development Report* (Washington, Banque mondiale, 1994).
- : *Post-conflict reconstruction policy paper* (Washington, Banque mondiale, Août 1996).
- : *A framework for World Bank involvement in post-conflict reconstruction* (Washington Banque mondiale, Jan. 1997).
- Zekrya, M.A: *Suggestions for the preparation of the ILO framework for post-conflict countries* (Genève, OIT, Development Policies Department, Juillet 1997).

