



Programme global : Créer des emplois pour réduire la pauvreté et développer la croissance économique locale

Document du Programme d'Investissement
à Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO)



Organisation
internationale
du Travail

2003 • 2007

Programme global :
Créer des emplois
pour réduire la pauvreté
et développer la croissance
économique locale

Document du Programme d'Investissement
à Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO)



Organisation
internationale
du Travail

Copyright © Organisation internationale du Travail 2004
Première édition 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 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.

Programme global: Créer des emplois pour réduire la pauvreté et développer la croissance économique locale, Document du Programme d'Investissement à Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO) pour 2003 - 2007.

Genève, Bureau international du Travail, 2004

ISBN 92-2-213671-3

Données de catalogage :

Egalement disponible en anglais:

"A global programme: Investing in employment for poverty reduction and local economic growth. A Programme Document of the Employment-Intensive Investment Branch"
(ISBN 92-2-113671-X, Geneva, 2003)

et en espagnol:

"Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local. Documento del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo 2003 - 2007"
(ISBN 92-2-313671-7; Ginebra, 2004)

Données de catalogage du BIT

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

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

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

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

Projet graphique: Enzo Fortarezza, OIT Turin

Photographies: Marc van Imschoot, Alessandra Molz, Wilma van Esch, Jean-Louis DeBie, Fabio Decorato
Imprimé en Italie par le Centre international de formation de l'OIT, Turin

TABLE DES MATIERES

Liste des Abréviations	ii
Programme d'Investissement à Haute intensité de Main-d'oeuvre – Objectifs	2
1. Historique et contexte	4
2. Création d'emplois et Réduction de la Pauvreté : mission et action de l'OIT	8
2.1 Programmes de l'OIT relatifs à l'emploi	8
2.2 L'OIT, emplois et infrastructures	9
2.3 Programme d'Investissement à Haute Intensité de Main-d'œuvre : effets économiques et sociaux.	12
2.4 La concentration des activités de l'OIT sur l'investissement dans l'infrastructure	14
3. Modalités d'un changement durable	16
4. Partenariats.	18
5. Principaux volets du Programme	20
5.1 Communication	20
5.2 Information	21
5.3 Conseil d'orientation stratégique	22
5.4 Promotion des petites entreprises de construction en vue de l'exécution des travaux d'infrastructure avec des ressources locales	24
5.5 Réforme des systèmes et procédures de passation de contrats	25
5.6 Travail décent et respect des normes du travail	27
5.7 Développement des communautés et institutions locales pour la planification et un meilleur accès aux ressources sociales et de production	30
5.8 Renforcement des capacités par le biais de formations et de programmes éducatifs	33
5.9 Egalité de genre	34
5.10 Environnement	34
6. Niveaux d'intervention	36
Annexes	
Objectifs du Programme d'Investissement à Haute Intensité de Main-d'œuvre	38
Objectif de développement	38
Objectifs immédiats	39
Objectifs, résultats et activités du Programme	40

ABREVIATIONS

AFRICATIP	Association des Agences Africaines d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public (AGETIP)
AGETIP	Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
AIPCR	Association mondiale de la route
ASIST	Appui-conseil, Services d'information et de formation (Programme régional OIT/HIMO)
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
DANIDA	Office danois du développement international
DFID	« Department For International Development » (Département pour le Développement international ; Royaume Unie)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ETM	Equipe Technique Multidisciplinaire (OIT)
EMP/INVEST	Service Emploi / Investissement du BIT
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Equipement
FIDA	Fonds international de développement agricole
HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
HIMO	Haute Intensité de Main-d'œuvre
IFI	Institutions financières internationales
IFP/CRISIS	“InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction” (Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction - BIT)
IFRTD	Forum international pour le Transport rural et le Développement
ITC	Centre international de Formation de l'OIT (OIT/Turin)
NORAD	Agence norvégienne de développement

NU	Nations Unies
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PIAR	Planification intégrée de l'accessibilité en milieu rural
PIP	Programme d'investissement public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés
SADCC	“Southern African Development Cooperation Committees” Comités Sud-Africains de Coopération au Développement
SIDA	Agence suédoise de développement international
SSATP	Programme de transport en Afrique subsaharienne
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

Programme d'Investissement à Haute Intensité de Main d'œuvre

L'objectif de développement du programme (ou Déclaration de Mission) est de promouvoir et de soutenir la création d'emplois productifs et décents dans les pays en développement grâce à des politiques et programmes d'investissement à haute intensité de main d'œuvre dans le secteur de l'infrastructure et de contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté, au développement économique et au progrès social.

*“Plus d'emplois de qualité meilleure,
moins de pauvreté”*

*Une étude faite par l'Institut de développement des Philippines sur l'utilisation et le **potentiel de la technologie axée sur la main-d'œuvre** a montré que 126,000 à 230,000 emplois supplémentaires auraient pu être créés en 1998 dans les divers secteurs de l'infrastructure, si des méthodes axées sur la main-d'œuvre avaient été plus largement utilisées. L'étude a également confirmé que, pour le type d'infrastructure concerné, la qualité et le coût des réalisations auraient été similaires à ceux produits par la technologie basée sur l'équipement.*

*A Madagascar, l'OIT a soutenu le Gouvernement dans la mise en place de divers projets à haute intensité de main-d'œuvre en milieu rural. Le montant dépensé en 1995 pour de tels projets, s'élève à 20 millions de dollars US environ, permettant de créer 35,000 emplois supplémentaires dont les deux tiers indirectement par l'effet multiplicateur de l'injection d'argent dans l'économie locale. Les emplois créés représentaient 30% des emplois non agricoles générés dans les secteurs formels secondaires et tertiaires. Le Gouvernement de Madagascar a adopté l'approche axée sur la **haute intensité de main-d'œuvre** comme partie intégrante de sa stratégie de développement.*



Construction d'une route en milieu rural. Projet sponsorisé par le BIT basé sur l'HIMO. Province de Siem Reap, Cambodge.

Les objectifs immédiats des programmes HIMO sont :

- la promotion de la formulation et de la mise en œuvre de politiques d'emploi dans les investissements publics en infrastructure aux niveaux national, régional et international.
- la promotion des petites entreprises dans le secteur de la construction (entreprises HIMO) et l'exécution, par le secteur privé, de travaux publics en utilisant de manière optimale des ressources disponibles au niveau local et en associant la création d'emplois à des conditions plus décentes de travail.
- la promotion de l'organisation et de négociation concertées au niveau des communautés et de la petite entreprise dans le cadre des travaux HIMO dans les secteurs urbain et rural, et l'amélioration de l'accès des communautés défavorisées aux ressources de production et aux services sociaux.
- la fourniture d'assistance aux systèmes de protection sociale et aux projets d'emplois à haute intensité de main-d'œuvre en vue de la création directe d'emplois et de revenus dans les programmes de reconstruction mis en place à la suite de catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

1

Historique et contexte

L'économie mondiale a connu des mutations profondes depuis les années 1980. Dans les pays en développement, des programmes d'ajustement structurels ont été mis en place, s'appuyant sur une libération des prix et des mouvements de capitaux étrangers, la réduction des déficits budgétaires de l'Etat par la réduction des subventions, la dévaluation des monnaies nationales et la privatisation des entreprises publiques déficitaires. L'objectif premier visé par ces politiques et instruments a été l'amélioration de la production et des services dans le marché par la suppression des barrières et rigidités commerciales. Toutefois, de nombreux pays en développement ont été mal outillés pour y jouer un rôle et tirer profit de la libéralisation économique et de la mondialisation. Il s'en est suivi un accroissement du chômage, de la pauvreté et des tensions sociales en sus de la rareté des ressources.

La Banque mondiale¹ estime que le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté (avec moins de 1 dollar américain par jour) se situe à 1,2 milliard (1998), ou à 20% environ de la population mondiale. Alors que le nombre total de pauvres a été relativement stable dans la dernière décennie, la situation au niveau régional a varié. A l'exception de l'Asie de l'Est et du Pacifique, le nombre de pauvres a augmenté : l'Asie du Sud est passée de 495 millions à 522 millions, et l'Afrique sub-Saharienne de 242 millions à 291 millions. Dans de nombreux pays en développement et pays moins avancés, la pauvreté atteint des proportions dangereuses. Les inégalités vécues par de nombreuses personnes ont déjà entraîné des crises sociales et la violence. Les femmes et les enfants sont les plus gravement touchés. Nous sommes à présent à un stade où l'inaction risque de créer des situations explosives qui se produiront de plus en plus fréquemment. Pour y remédier, les Gouvernements, tout comme la communauté des bailleurs de fonds devront faire preuve d'un engagement réel en faveur d'un changement durable et d'une détermination ferme à intervenir, afin que les millions de personnes qui vivent actuellement dans la pauvreté aient de réelles perspectives d'amélioration de leurs moyens de subsistance, pour elles-mêmes et pour les générations futures.

Programme de réhabilitation d'infrastructures communautaires urbaines de "Hanna Nassif", Dar-es-Salaam, Tanzanie (Coopération technique du BIT).



Le manque de revenus générés par un emploi rémunéré constitue la première cause de pauvreté. Les personnes qui vivent dans la pauvreté dans le monde en développement sont pratiquement entièrement soutenues par les revenus de 500 millions de travailleurs parmi eux : les "travailleurs pauvres". Si l'on tient compte des personnes qui ne travaillent pas à plein temps mais qui souhaitent travailler davantage, un tiers de la main-d'œuvre mondiale qui représente environ 3 milliards de travailleurs est soit au chômage, soit sous-employé ou gagne moins du minimum vital permettant à leurs familles de sortir de la pauvreté. Selon des données récentes de l'OIT², le chômage déclaré touchait environ 160 millions de personnes à la fin de l'année 2000, soit 20 millions de plus au plus fort de la crise asiatique en 1998. Les emplois de mauvaise qualité, la sous-rémunération, le surmenage, les conditions de risque pour la santé, l'insécurité de l'emploi et du revenu sont plus généralisés.

"Il est plus vraisemblable d'évaluer le progrès par rapport à la réduction des privations qu'en fonction de l'enrichissement à outrance des riches"

Amartya Sen, Prix Nobel de la Paix en Sciences économiques en 1998

Des années d'efforts de développement ont fourni des enseignements essentiels, notamment le fait que la réduction de la pauvreté doit faire partie d'un plan de croissance économique global. Cela signifie l'intégration des politiques sociales dans les principales politiques économiques, financières et d'investissement. Pour l'OIT, l'outil le plus important pour lutter contre la pauvreté est la création d'emplois décents, productifs et durables pour les pauvres. Pour ce faire, des politiques et stratégies sont requises pour rendre le processus de croissance plus favorable à l'emploi. De telles politiques et stratégies devraient accorder une attention particulière à la stimulation de la croissance dans les industries qui peuvent effectivement utiliser les ressources disponibles, les technologies et les compétences locales. L'emploi local devrait être le principal centre d'attention. La part de capital et la dépendance aux intrants importés, qu'ils soient humains ou matériels, doivent être réduites en conséquence.



Nicaragua : programme de construction de logements populaires, sous le projet HIMO du BIT

Qu'est-ce qui peut être fait et comment ? Pour avoir un réel impact, les interventions visant à créer des emplois devraient être à grande échelle et durables. Comment procéder à grande échelle ? Pour générer les millions d'emplois nécessaires, des initiatives à haute intensité de main-d'œuvre devraient faire partie intégrante des principaux flux d'investissement dans les différents secteurs de l'économie.

Comment garantir la durabilité ? Pour ce faire, les approches à haute intensité de main d'oeuvre devraient : (i) constituer une approche courante dans les programmes d'investissement et de développement gouvernementaux habituels, (ii) être financées grâce à des ressources fiscales locales et des prêts de banques de développement (à des conditions douces), (iii) être réalisées avec la pleine participation des bénéficiaires, aussi bien au niveau de la planification que de l'exécution, (iv) et être enseignées au niveau des structures de formation nationales.

Peut-on aboutir à une réduction durable de la pauvreté ? A la seule condition que de nombreuses opportunités d'emplois soient créées, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et vulnérables. Des investissements dans l'emploi en vue de la réduction de la pauvreté doivent donc être faits dans les domaines et secteurs où les flux de capitaux, privés et publics, sont importants et où il est possible de procéder à des choix technologiques favorisant l'emploi. Les trois domaines d'investissement dotés de ces caractéristiques sont les industries manufacturières, l'agriculture (notamment la sylviculture) et les infrastructures. Tous ces domaines offrent un vaste potentiel de travaux à haute intensité de main-d'œuvre tout en permettant de répondre ou d'accéder aux besoins fondamentaux.

2

Création d'Emplois et Réduction de la Pauvreté :

mission et action de l'OIT

Il est clairement stipulé dans la Déclaration de l'OIT de Philadelphie de 1944 (annexée à la Constitution de l'Organisation) que le sous-emploi à grande échelle constitue l'un des principaux obstacles à la paix et à la sécurité.

Cette préoccupation se retrouve aujourd'hui dans le Rapport du Directeur Général à la Conférence internationale du Travail de 1999 sur le "Travail décent". Le rapport stipule « qu'à l'heure actuelle, l'objectif premier de l'OIT est de promouvoir les opportunités permettant aux femmes et aux hommes d'obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. » Cet objectif, vu dans le contexte actuel des pays en développement à faibles revenus et au chômage/sous-emploi élevé, implique la mise en réserve, par l'OIT, de ressources importantes et croissantes en vue d'aider les pays membres à créer des opportunités de travail décent, tant dans le secteur formel qu'informel.

Programmes de l'OIT relatifs à l'emploi

Des efforts importants sont déployés par l'Organisation pour fournir une assistance aux gouvernements des pays en développement et aux bailleurs de fonds dans la conception et la mise en place de stratégies et programmes de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. L'intégration de l'emploi et de l'égalité des genres revêt une importance capitale dans les programmes de l'OIT. Dans le cadre de l'Agenda global pour l'Emploi approuvé par le Forum global sur l'Emploi en 2001, l'OIT met l'accent sur la création d'un environnement favorable à la croissance de l'emploi dans le contexte d'une économie mondiale intégrée. Ses partenaires dans ces défis sont les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs.

L'OIT est dotée d'un engagement et d'une expérience de longue date en matière de promotion d'emplois durables et décents dans les pays en développement. L'avantage de taille de l'OIT dans la fourniture de conseils d'orientation stratégiques aux Etats Membres, est qu'en tant qu'Organisation spécialisée des Nations Unies, elle se fonde sur des principes et valeurs, sans aucun intérêt commercial. Son rôle prépondérant dans divers domaines est reconnu par les Institutions financières internationales telles que les banques de développement, les agences de financement et les gouvernements partenaires. Ses programmes relatifs au

2.1

Mozambique :
programme de routes
d'accès utilisant la
méthode HIMO
(projet BIT)



développement des petites entreprises, au perfectionnement professionnel, aux financements sociaux, aux stratégies et outils de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, au développement économique local, aux coopératives et à l'investissement à haute intensité de main-d'œuvre sont à la base du travail de l'OIT dans ce domaine. Tenant compte de sa structure tripartite avec la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs et des gouvernements, l'OIT est le principal forum de discussions et de négociations, non seulement pour les questions liées à l'emploi, mais également pour les normes internationales du travail et conditions de travail : instruments permettant d'améliorer la "décence" de l'emploi.

2.2

L'OIT, emploi et infrastructure³

Le Programme d'Investissement à Haute Intensité de main-d'œuvre (HIMO) de l'OIT est l'un des plus anciens programmes de l'OIT. Il s'occupe de la réduction de la pauvreté à travers la création d'emplois dans les investissements en infrastructures des pays en développement. 40 pays environ, principalement en Afrique et en Asie, ont une expérience dans les programmes d'infrastructures HIMO, mis en place dans les années 1980 et 1990. L'OIT, par le biais du programme HIMO, a contribué au lancement et à l'appui de beaucoup de ces initiatives et a permis, par le biais de réunions régionales et sous-régionales, des échanges d'expériences entre les partenaires.

Les investissements en infrastructures représentent 50 à 70 % des investissements publics nationaux dans la plupart des pays en développement. Une importante partie des investissements privés et communautaires est également injectée dans divers types d'infrastructures tels que les routes secondaires, l'eau, les barrages, les canaux, l'irrigation, le logement et les écoles. Outre l'importance que le secteur représente en raison du niveau des montants investis, il contribue directement au bien-être des populations. Il permet l'accès aux services sociaux de base tels que l'éducation et la santé et, grâce à la réalisation d'infrastructures marchandes, l'accès à l'emploi à long terme dans d'autres secteurs comme celui de l'agriculture ou de l'industrie manufacturière. Dans d'autres domaines tels la conservation des sols et de l'eau, les équipements contribuent à la préservation des ressources naturelles productives.

³ BIT – "Investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans l'infrastructure : Des Emplois pour construire la société". Genève, 2000.

Main-d'œuvre ou machines

Bien que les travaux d'infrastructures à grande échelle soient, par définition, à forte intensité de capital, il existe également plusieurs types de travaux dont les technologies axées sur la main-d'œuvre ou sur les ressources locales offrent une meilleure alternative en termes de création d'emploi, de durabilité de l'infrastructure et d'économie de devises. Ils concernent entre autres les routes et les pistes, la mise en valeur des terres, les petits barrages, les puits et systèmes d'irrigation, le drainage et l'assainissement, ainsi que les équipements sociaux tels que les écoles et les centres de santé.

Le secteur des pistes rurales est bien étudié et constitue une bonne illustration des implications liées au choix technologique. Le coût des équipements dans l'approche "à forte intensité d'équipement" s'élève à 80% environ de l'investissement total, alors que le coût de la main-d'œuvre ne représente que 10% environ, se limitant principalement à une main d'œuvre qualifiée et spécialisée. Les techniques à haute intensité de main-d'œuvre, pour un résultat de qualité égale et au même niveau d'investissement, engageront environ 30 à 40% du coût pour le petit matériel, et 40 à 60% pour la main-d'œuvre. Par ailleurs, le rapport entre le montant des investissements directs annuels et la création d'une année d'emploi, dans le cadre des

techniques à haute intensité de main-d'œuvre, est estimé entre 500 et 1,750 US\$ par an, ce qui est avantageux par rapport aux coûts plus élevés des techniques axées sur l'équipement. Le montant exact de création d'emplois dépend, bien entendu, en grande partie, du type d'infrastructure construit et de l'inclusion ou non du coût de l'assistance technique. Tenant compte de facteurs tels que la création d'emplois indirects et les effets multiplicateurs, ces chiffres devraient être revus à la baisse et accentuer l'avantage comparatif des techniques à haute intensité de main-d'œuvre.

Des études comparatives menées par l'OIT dans des pays comme le Burkina Faso, le Cambodge, le Ghana, la République démocratique populaire du Laos, le Lesotho, Madagascar, le Rwanda, la Thaïlande et le Zimbabwe montrent que, sans compromettre la qualité de l'infrastructure, l'option axée sur la main-d'œuvre :

- se situe entre 10 et 30 pour cent moins chère que les options à plus forte intensité d'équipement ;
- réduit les dépenses en devises de 50 à 60 pour cent environ;
- pour le même investissement, crée entre deux et quatre fois plus d'emplois.



Une raison importante pour laquelle les infrastructures ont été choisies comme secteur à haut potentiel de création d'emplois est liée au choix technologique. Le programme HIMO de l'OIT, par ses stratégies et projets, a favorisé avec succès les approches à haute intensité de main-d'œuvre dans la mise en oeuvre et l'entretien des infrastructures, non seulement pour les avantages sociaux (création d'emplois, accès à un salaire), mais aussi par le fait que ces approches sont techniquement et financièrement compétitives dans la situation économique actuelle de la plupart des pays en développement. Toutefois, la plupart des travaux du secteur public et une grande partie de ceux financés par des fonds privés, sont encore exécutés avec une forte intensité de capital et génèrent très peu d'emplois.

Cela signifie que quelques changements mineurs dans les flux d'investissements très importants de ce secteur auraient un impact considérable sur la création d'emplois, aussi bien au niveau de la réalisation que de la maintenance des infrastructures. Pour assurer ces changements, un engagement politique en faveur de l'emploi et du développement économique local est essentiel. Lorsqu'un tel engagement est effectif, il est possible de créer un environnement adéquat dans lequel les petites entreprises et les communautés peuvent réaliser des travaux d'infrastructure en utilisant les ressources humaines et matérielles disponibles au niveau local. Les investissements en infrastructures sont donc, en principe, un outil stratégique important pouvant être utilisé par les gouvernements pour promouvoir un développement mieux équilibré sur le plan social et économique.

2.3

Programmes d'Investissement à haute intensité de main-d'œuvre : effets économiques et sociaux

D'un point de vue purement **économique**, ces programmes ont deux impacts majeurs :

a

ils stimulent la juste affectation des facteurs de production dans le secteur de la construction, en rapport à la disponibilité et au prix de ces facteurs ; dans les pays à faible revenu, à capitaux rares (notamment importés) et à une main-d'œuvre non qualifiée abondante, cela implique l'utilisation de techniques de construction basées sur la main d'œuvre ;

b

ils assurent une meilleure exploitation des facteurs de production rares (capitaux et main d'œuvre qualifiée) ; en améliorant les compétences techniques et en gestion de ceux qui déploient ces ressources, c'est-à-dire les petites entreprises et les structures gouvernementales centrales et locales chargées des travaux publics, les programmes HIMO contribuent à l'accroissement de la productivité de la "main d'œuvre qualifiée" et des "capitaux".

Les pays à faible revenu se caractérisent par une main d'œuvre non qualifiée abondante et des salaires relativement bas. Dans un cadre économique optimal, c'est-à-dire des conditions de marché idéales reflétant une disponibilité des ressources de production, l'application de techniques basées sur la main d'œuvre serait favorisée, créant davantage d'emplois pour le même investissement. Toutefois, dans la pratique, de nombreux facteurs empêchent la réalisation de cette situation économique « optimale »⁴. L'élimination progressive de ces "distorsions" et le développement de stratégies visant à aborder les préoccupations liées aux techniques basées sur la main d'œuvre, un des principaux objectifs du programme HIMO de l'OIT, favorisera la création de nombreux nouveaux emplois dans des programmes d'investissement en infrastructure.

⁴ Des distorsions peuvent être causées par la politique économique, des facteurs juridiques ou administratifs, des préjugés de bailleurs de fonds, ou une résistance au changement. Par exemple, les taux d'intérêts peuvent ne pas refléter le manque de capitaux lorsqu'ils ont été fixés par les autorités pour des raisons politiques, les monnaies surévaluées donnent un avantage abusif aux produits importés, notamment l'équipement, les règles de passation des marchés publics peuvent exclure de facto les petites entreprises locales des travaux publics ; les taxes et autres réglementations légales et administratives favorisent les grands contrats et les plus grandes entreprises (souvent étrangères) utilisant surtout des techniques à forte intensité de capital. Certaines distorsions sont dues aux bailleurs de fonds, par exemple l'utilisation d'équipements importés en hors taxe, le financement limité aux dépenses extérieures, les achats dans les pays donateurs ou l'insistance de passer des appels d'offres internationaux. D'autres obstacles sont dus à des facteurs plus subjectifs : les ingénieurs préfèrent souvent les technologies de pointe parce qu'elles sont perçues comme associées au développement ou du fait du manque de connaissances des techniques basées sur la main-d'œuvre. Enfin, les grandes entreprises de construction préféreront utiliser les méthodes mécanisées face aux préoccupations, justifiées ou non, sur le coût de gestion de la main-d'œuvre et l'amortissement de l'équipement déjà en place.



Inde : programme de promotion d'emploi local

Les avantages **sociaux** des programmes à haute intensité d'emploi sont évidemment d'abord et avant tout les salaires et revenus distribués à une main-d'œuvre en majorité non qualifiée et pauvre. Il existe cependant d'autres avantages sociaux. Premièrement, les salaires distribués créent un effet multiplicateur, stimulant la consommation, l'investissement et l'épargne, encourageant ainsi l'économie locale (au-delà des intérêts issus de l'infrastructure elle-même). Les emplois indirects générés par les méthodes basées sur la main-d'œuvre sont estimés entre 1,5 et 3 fois le nombre d'emplois directs créés. Deuxièmement, la promotion des petites entreprises dans les programmes à haute intensité de main-d'œuvre (grâce, par exemple, à la formation ou à l'adaptation des procédures d'appel d'offres) aide au développement du secteur de la construction, et à son dynamisme, en amont et en aval, et donc à créer dans ce secteur davantage d'emplois et des emplois plus durables. En résumé, si les programmes à haute intensité de main-d'œuvre créent directement des emplois à court terme⁵, ils créent aussi des emplois à long terme, par leurs effets induits.

Toutefois, l'objectif visé n'est pas seulement de créer davantage d'emplois mais également de meilleurs emplois. A cet égard, un aspect important du programme HIMO est d'élaborer des stratégies et activités pour garantir que les normes et conditions définies pour les travailleurs soient appliquées conformément aux normes internationales du travail, à la législation nationale du travail, ainsi qu'aux politiques et pratiques décrites dans le guide de l'OIT traitant de ce sujet⁶.

⁵ Les méthodes basées sur la main-d'œuvre furent critiquées dans le passé pour n'avoir créé que des emplois court terme. Toutefois, étant donné que le problème ciblé par le programme HIMO dans de nombreux pays en développement est le sous-emploi, plutôt que le chômage, les emplois court terme correspondent bien aux besoins. Au lieu de créer un petit nombre d'emplois long terme dans le secteur à forte intensité de capital, les options HIMO créeront un grand nombre d'emplois court terme pour les travailleurs les plus pauvres. Lorsque les méthodes basées sur la main-d'œuvre sont pleinement acquises dans les investissements en infrastructures courants, il en résulte une création substantielle d'emplois pour les travailleurs non spécialisés.

⁶ David Tajgman et Jan de Veen – Programmes d'infrastructures à haute intensité de main d'œuvre: Politiques et pratiques du travail. OIT, Genève, 1998

2.4

Points focaux des activités de l'OIT sur les investissements en infrastructure

Plusieurs raisons justifient le choix des investissements en infrastructure comme accès stratégique et catalyseur de l'approche à haute intensité de main-d'œuvre : ce sont, entre autres:

- L'impact des infrastructures sur la croissance économique et sur la création d'emplois productifs ;
- Le poids du secteur des infrastructures dans l'économie ;
- L'éventail des techniques qui peuvent être appliquées dans certains types d'infrastructures, de l'utilisation intensive d'équipements à celle de la main-d'œuvre, et l'occasion ainsi offerte d'adapter les technologies en faveur de l'utilisation de ressources locales en général et de la création d'emplois en particulier;
- Ces investissements sont dans une large mesure contrôlés par l'Etat et les institutions financières internationales (IFI) ; ils sont donc planifiés et financés à travers les Programmes d'Investissements publics et peuvent et devraient être utilisés comme outil de politique gouvernementale pour introduire, mettre en œuvre et/ou améliorer les politiques économiques et sociales des pays concernés.

Un large éventail de questions sociales et économiques peut être traité à travers les politiques d'investissement et les programmes d'infrastructures, notamment :

- La prise en compte des aspects liés à l'emploi et à la pauvreté dans les politiques globales d'investissement;
- La promotion des petites entreprises du secteur de la construction (exécution de travaux publics par le secteur privé) ;
- La promotion d'une utilisation optimale des ressources locales (humaines, matérielles, financières, intellectuelles) ;
- Les marchés publics incitant à la transparence dans l'affectation des ressources publiques ;
- Le développement de partenariats publics / privés, à travers des procédures et accords contractuels appropriés ;
- Les conditions décentes de travail ;
- La question de l'égalité des genres ;

- La décentralisation et les réformes institutionnelles y relatives ;
- Les contrats communautaires et l'introduction des principes basés sur l'organisation et la négociation dans les secteurs informels, urbains et ruraux.

Le programme HIMO a pour objectif de développer un ensemble complet d'outils pour la planification, l'évaluation et l'exécution de tous types de travaux d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre au niveau des zones rurales et urbaines, entrepris aussi bien par le secteur formel qu'informel. Il dispose déjà d'un bagage conséquent de connaissances et d'expériences propres, et un important matériel de vulgarisation a été élaboré et est aujourd'hui utilisé dans de nombreux pays.

Dans les pays dont l'expérience en travaux à haute intensité de main-d'œuvre est limitée, des projets-pilotes servent à tester et à développer les procédures et les principes, dont les acquis approuvés sont assimilés par les administrations publiques, comme modèles pour des programmes nationaux. Si les méthodes de construction et de maintenance doivent être à haute intensité de main-d'œuvre, elles doivent également être développées de manière à rester compétitives du point de vue de la qualité, du coût et des délais et à permettre la participation active des utilisateurs et du secteur privé local.

Tout aussi important, ces approches alternatives à haute intensité de main-d'œuvre liées à la mise en œuvre des infrastructures stimulent l'économie locale, renforcent l'organisation communautaire et accroissent les compétences et la confiance en soi. L'injection de liquidités (salaires) dans l'économie locale associée à la productivité des infrastructures elles-mêmes a d'importants effets multiplicateurs porteurs d'un développement durable. Les programmes d'infrastructure HIMO génèrent des richesses sous diverses formes, telles que, par exemple, les équipements productifs (reboisement, périmètres irrigués, adduction d'eau, routes), les équipements sociaux (écoles, centres de santé), les compétences (en gestion, supervision, artisanat), les revenus (directs et indirects) et la cohésion communautaire (responsabilité commune pour la réalisation et l'entretien des infrastructures). En outre, les programmes de ce type facilitent les réformes administratives et juridiques, ainsi que le développement des entreprises, agissant directement et de manière positive sur la croissance économique locale, le progrès social et le niveau de vie. Les initiatives de l'OIT dans ce domaine permettent donc de démontrer que les approches à haute intensité de main-d'œuvre peuvent fortement contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement local.

3

Modalités d'un changement durable

Comment promouvoir la meilleure utilisation de cet outil d'investissement ? Une première mesure est l'application d'un système de contrôle des taux d'emploi dans les différents secteurs sur une base formelle et de détermination du potentiel de croissance de l'emploi. Les "Profils par pays" élaborés par le programme HIMO indiquent les progrès réalisés par un pays donné, à une période donnée, dans la mise en place des politiques et programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre. Cet instrument peut être affiné pour inclure la "carte de l'emploi", indiquant les niveaux actuels, le potentiel et l'évolution de l'emploi dans différents secteurs. A cet égard, la collaboration devrait être renforcée avec les systèmes d'information sur le marché de l'emploi mis en place dans plusieurs pays, souvent avec l'assistance de l'OIT.

Une deuxième mesure doit être l'élaboration de politiques cohérentes, lorsque l'emploi occupe une place centrale. Cela signifie l'identification de domaines où l'investissement peut être orienté vers la création d'emplois et la définition d'objectifs réalistes à cet effet.

En troisième lieu, des stratégies visant la concrétisation de ces politiques peuvent être définies et mises en pratique. Ici, il est particulièrement important d'identifier les obstacles à l'utilisation de l'approche à haute intensité de main-d'œuvre et d'appliquer des mesures pour les surmonter, par exemple, par l'instauration d'un environnement adapté aux entreprises locales ou des projets d'appui au renforcement des capacités.

Togo: chantier école et utilisation des matériaux locaux (projet PRICUR, BIT)



Le programme HIMO est un point d'entrée concret à des considérations de politiques plus générales traitant de questions allant de la création d'emplois aux politiques pour l'emploi, de l'infrastructure aux politiques d'investissement public, de la réduction de la pauvreté à la promotion des petites entreprises, et du développement économique local à la bonne gouvernance. Toutefois, il n'a connu jusqu'ici qu'un succès limité en "restant à l'échelle" et en intégrant ses stratégies avérées dans les débats de politique socio-économique élargie, aux plans national et international. En conséquence, des efforts doivent encore être fournis pour développer et défendre les approches à haute intensité de main-d'œuvre en tant qu'outil stratégique tenant compte des aspects de développement ci-après :

- Faire en sorte que la croissance économique soit plus créatrice d'emplois et favorable aux pauvres, ce qui demande une intégration des considérations liées à l'emploi dans les politiques socio-économique nationale et internationale en cours, ainsi que la prise en compte des investissements HIMO et en appui aux plus pauvres comme éléments centraux des initiatives à grande échelle telles que l'Initiative pour alléger l'endettement des Pays pauvres très endettés (PPTÉ), les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF).
- Exploiter les investissements et les marchés locaux, notamment le marché du travail, afin d'aider les pays en développement à mieux réagir aux risques liés à la libéralisation économique. Cela voudrait dire de redéfinir les priorités à accorder au développement du marché intérieur – comme le programme HIMO tâche de faire avec les moyens limités en infrastructure et construction – en initiant une approche dynamique du développement économique local servant de base pour contrebalancer une tendance au « laissez faire / laissez aller » dans le cadre de la mondialisation.
- Placer la politique sociale au centre de la politique économique, tenant compte du rôle essentiel des programmes d'investissements publics, non seulement en tant que mécanisme financier/ technique fournissant des résultats concrets, mais aussi comme outil stratégique permettant d'atteindre des objectifs économiques et sociaux, et d'entreprendre de manière démocratique des réformes politiques et institutionnelles concernant, par exemple, la décentralisation, le partenariat public-privé, le développement participatif et le renforcement des capacités.
- Réaffirmer le rôle de l'Etat, à travers des politiques d'investissements publics, afin d'inciter l'investissement privé, de promouvoir le travail décent et de garantir la fourniture équitable de services sociaux de base.

4

Parterariats

Ces dernières années, les gouvernements et les bailleurs de fonds ont renouvelé leur engagement dans la lutte contre la pauvreté et la responsabilisation des populations pauvres. La Banque mondiale, l'institution financière internationale la plus importante, soutient dans son rapport sur le Développement mondial de 2000 que : (i) la situation des pauvres ne s'est pas améliorée au cours de la dernière décennie ; (ii) la croissance économique nationale ne garantit pas la réduction de la pauvreté ; (iii) le degré des inégalités sociales doit être pris en compte (iv) des sociétés plus justes peuvent se développer plus rapidement. La Banque mondiale augmentera ses programmes profitant directement aux pauvres et menés par les communautés. Parallèlement, la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux se sont engagés dans la lutte contre la pauvreté et cela de différentes manières, telles que l'approche basée sur les "Moyens d'existence durables" axée sur les populations et s'appuyant sur les intérêts et les capacités des plus pauvres pour les aider à sortir de leur précarité. Les gouvernements des pays en développement sont également sur cette voie à travers une décentralisation accrue des responsabilités, des décisions et des ressources vers des niveaux plus locaux. Cela s'applique à la plupart des missions de l'administration locale, dont la planification, la conception et l'exécution de travaux d'infrastructure ne sont pas les moindre. Dans un tel contexte politique, les programmes d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre peuvent apporter une contribution importante à plusieurs objectifs de développement.

En général, les gouvernements, les IFI et les bailleurs de fonds réalisant des projets d'infrastructure sont sensibles à l'intérêt que représente la création d'emplois lorsqu'elle peut être organisée. Ils seront les principaux partenaires du programme HIMO lors de l'identification / conception des programmes et stratégies. Au niveau des bailleurs de fonds, le programme HIMO travaille déjà en étroite collaboration avec la Communauté Nordique des bailleurs (SIDA, NORAD, DANIDA), le gouvernement néerlandais, le Royaume Uni (DFID), le Luxembourg, l'Irlande et, plus récemment, l'Australie (Aus-Aid) ainsi que la Banque Asiatique de Développement (BASD). De nouveaux partenariats se développent avec la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) en vue d'accélérer l'application des investissements à haute intensité de main-d'œuvre en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes.

Le travail du programme HIMO s'intègre parfaitement dans les DSRP et l'initiative PPT. En effet, les investissements publics sont la principale composante et le premier moyen d'action de ces programmes stratégiques globaux. De plus, il est essentiel de lier les politiques qui s'appuient sur la lutte contre la pauvreté et la création d'emploi par les investissements aux débats stratégiques globaux actuels et émergents. En outre, les progrès concrets en matière de lutte contre la pauvreté dépendront des capacités et de l'engagement politique des gouvernements et de la communauté internationale à établir

le meilleur lien possible entre l'emploi et les politiques d'investissement d'une part et, entre les stratégies et l'action, d'autre part.

Les partenariats existants, notamment ceux établis avec des réseaux tels que le Forum international pour le Transport Rural et le Développement (IFRTD), le Programme de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) et AFRICATIP (qui sert de mécanisme d'échange à un certain nombre d'importants programmes d'infrastructures financés par les Fonds Sociaux en Afrique) seront poursuivis et renforcés. Les contacts établis avec les institutions nationales et régionales, ou les organisations et programmes concernés par les divers domaines d'intervention du programme HIMO seront davantage développés. Les partenariats établis avec les agences spécialisées des NU, ou extérieures au système, engagées dans des projets d'infrastructures, telles que HABITAT, PAM, FIDA, FENU et PNUD, ainsi qu'avec des organisations à caractère sectoriel comme l'Association Mondiale de la route (AIPCR) et des structures régionales comme la "Southern African Development Community" (SADCC) seront renforcés conformément aux objectifs et intérêts du programme HIMO, tel qu'indiqué dans ce document.

Le programme HIMO/OIT est ouvert à collaborer avec tous les partenaires intéressés, en vue de débats stratégiques ou toute autre forme de collaboration visant à renforcer ses actions.

Les principaux partenaires à la mise en oeuvre du programme continueront à être les services techniques centraux, les ONG, les organisations communautaires, les partenaires sociaux et les administrations locales. Le premier objectif de ces partenariats sera de contribuer, par la production d'infrastructures marchandes sociales et économiques, à la création d'emplois afin de garantir des moyens d'existence durables pour les plus pauvres.

Au sein même de l'OIT, les principaux partenaires sont les programmes traitant du développement de l'entreprise, du renforcement des capacités et de l'accès aux crédits, de la coordination entre les organisations de travailleurs et d'employeurs, du développement économique local et des normes du travail. La focalisation sur la création d'emplois et les conditions de travail décentes est un bon point de départ à une meilleure collaboration avec le groupe de travailleurs. En raison des liens étroits entre le programme et le développement de l'entreprise, une attention particulière sera également accordée au renforcement et au développement des relations avec le Groupe d'employeurs. Les arguments majeurs aux initiatives conjointes sont liés au fait que les programmes d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre créent de nouveaux marchés pour les entreprises locales, renforcent les capacités, augmentent le produit et les revenus nationaux et accroissent les investissements locaux.

Un lien important est assuré avec le Centre International de Formation de l'OIT à Turin (Italie), plus particulièrement dans les programmes de développement des compétences et de l'emploi, qui offre notamment des cours standardisés sur les pratiques et les stratégies de l'approche HIMO.

5

Principaux volets du Programme (2003 – 2007)

5.1

Communication

L'un des défis persistant des travaux à haute intensité de main-d'œuvre consiste à vaincre l'idée qu'ils sont dépassés et peu productifs. L'image d'une qualité médiocre et d'une exploitation des travailleurs reste ancrée dans de nombreux esprits. Le fait que cette image se soit révélée fautive sur de nombreux chantiers de construction bien gérés où les travailleurs furent productifs, correctement payés et oeuvrant dans des conditions décentes, a eu peu d'effets pour changer les mentalités. Une communication efficace est essentielle pour lever les réserves des bailleurs de fonds et des Maîtres d'Ouvrage, ainsi qu'un large soutien des différents départements de l'OIT. Il sera surtout nécessaire de faire une claire distinction entre les programmes de création d'emplois purement sociaux ou compensatoires souvent justifiés dans les cas d'urgence ou de crise, pour lesquels la productivité et la qualité ne sont pas nécessairement des objectifs immédiats, et les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre qui se doivent d'être productifs et rentables.

Des efforts devront donc être assurés, en étroite collaboration avec le Centre de Formation de l'OIT à Turin (ITC), pour gagner un soutien de haut niveau au sein même de l'OIT et hors de l'Organisation. Au sein de l'OIT, les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient se familiariser avec le programme et le soutenir. En dehors de l'OIT, des efforts ciblés devront être déployés pour convaincre les différents partenaires, notamment les administrations centrales, les politiciens et décideurs, les institutions financières et les agences de développement, les ONG, les instituts de formation et d'enseignement et les associations professionnelles, des avantages techniques, socio-économiques et de développement des approches à haute intensité de main-d'œuvre bien gérées dans le cadre de la mise en oeuvre et la maintenance d'infrastructures.

Une stratégie en communication efficace doit développer des arguments. Des séminaires et rencontres nationaux, régionaux et internationaux fourniront l'occasion de débattre et de promouvoir des techniques à la fois rentables et "décentes" basées sur la main-d'œuvre, avec un public choisi. L'information sera ciblée en fonction des niveaux, soulignant et illustrant le potentiel, les avantages et les effets des nouvelles techniques à haute intensité de main-d'œuvre.



L'accès au marché de Nukafu, Lomé, Togo (projet PRICUR, BIT)

Une stratégie en communication tout azimut devra être appliquée avec des moyens et des fonds adaptés. Faisant partie de cette stratégie, une coopération plus intense et des réseaux entre tous les éléments concernés par le programme HIMO devront être établis.

Un site Internet sur le programme HIMO est disponible sur le site de l'OIT (www.ilo.org) à l'adresse: employment/recon/eiip en anglais, français et espagnol. Il traite en détail de la création d'emplois et de la lutte contre la pauvreté à travers les investissements en infrastructures publiques et communautaires.

5.2

Information

Une nouvelle base d'expériences actualisée doit être développée permettant aux praticiens de s'y référer et de bénéficier de "meilleures pratiques" dans le domaine, à travers toutes les régions du monde. Cet outil devrait être établi à partir d'un inventaire global des expériences de projet, d'études d'impact et de programmes de formation relatifs au renforcement des entreprises, aux contrats communautaires et à la planification liée à l'accès aux services de base. La collecte, la classification, la récupération et l'archivage des informations seront organisés, notamment des photographies et plans d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre, ou des documents illustrés. Une analyse comparative par pays

5.3

de l'impact sur l'emploi et de la contribution à la réduction de la pauvreté sera réalisée pour fournir aux décideurs les données sur l'impact des différentes approches techniques concernant la réalisation et l'entretien des infrastructures. Cette "carte de l'emploi" sera un outil facile à utiliser pour influencer sur les décisions en investissement tenant compte d'une participation accrue et de l'emploi pour les pauvres.

De plus, un site Internet détaillé sera créé, intégré et lié aux sites concernés de l'OIT et aux sites extérieurs. Une base de données sur l'expertise disponible au niveau des ressources humaines et consultatives sera établie.

Conseil d'orientation stratégique

La plupart des expériences remarquables (au niveau national mais aussi au niveau des régions et au niveau local) ne peuvent être répliquées à grande échelle en raison de l'absence de politiques nationales appropriées et cohérentes. Les programmes de développement peuvent poursuivre chacun différentes stratégies si des politiques nationales ne sont pas élaborées et adoptées. L'établissement d'une politique adéquate est donc un préalable à l'exécution de programmes à forte intensité de main-d'œuvre, dans un environnement décentralisé. Plusieurs guides ont été élaborés traitant de l'environnement opérationnel et politique adéquat pour les travaux impliquant les communautés ou le secteur privé. Beaucoup d'expériences ont été acquises, surtout sur les travaux routiers et les programmes d'infrastructure rurale. Les projets urbains de travaux à haute intensité de main-d'œuvre sont confrontés à de nombreuses questions similaires, mais doivent également répondre à une problématique et à des aspects politiques spécifiques à l'environnement urbain.

Le programme HIMO continuera à fournir des conseils d'orientation stratégique sur l'intégration de son approche dans les programmes et politiques d'investissement courants. Bien entendu, ces conseils doivent rester neutres et exempts de tout intérêt politique et/ou commercial. La déontologie et le statut non commercial de l'OIT en tant qu'Organisation du système des Nations Unies sont essentiels pour assurer l'efficacité de ce type de services.

Afin de veiller à ce que l'approche à haute intensité de main-d'œuvre soit considérée comme une option sérieuse aux premiers stades de la conception des principes de mise en œuvre et des programmes dans les pays en développement, le programme HIMO se focalisera sur la promotion des unités stratégiques pour l'emploi et l'investissement ou « Cellules HIMO ». Intégrées dans le département ministériel ayant pleine responsabilité du

Programme d'Investissement Public (PIP), le premier rôle de ces Cellules consistera à intégrer et à coordonner les approches favorables à l'emploi pour la réalisation et l'entretien des infrastructures dans le processus de planification nationale. Pour ce faire, elles devront évaluer l'impact des choix technologiques et mener des études en vue de sensibiliser les décideurs et les citoyens aux avantages potentiels d'une utilisation plus large des méthodes HIMO. Elles promouvoir également l'institutionnalisation des orientations stratégiques soutenant les investissements créateurs d'emplois à travers des instruments tels que des livres verts ou blancs.

Au niveau de la mise en œuvre, ces unités lanceront des activités visant à renforcer les compétences techniques et administratives au niveau local et du secteur privé pour planifier les travaux axés sur la création d'emplois et l'utilisation de la main-d'œuvre. Elles fourniront également un appui et des conseils à la gestion et aux programmes HIMO. Enfin, elles développeront la recherche sur les techniques à haute intensité de main-d'œuvre et l'utilisation des ressources locales dans les universités et autres instituts supérieurs.

L'emplacement de telles cellules est capital. Elles doivent être respectées pour leurs conseils et leur approche professionnelle et en même temps être considérées comme agent influent dans la mise en place et le développement des politiques gouvernementales. De là, elles devraient avoir un rôle influant sur les marchés publics par rapport aux objectifs de création d'emplois, à la transparence et à la démocratisation. Les Comités directeurs, dont les membres incluent des représentants du secteur privé ainsi que des ministères concernés, des partenaires sociaux et des bailleurs de fonds, orienteront les cellules à travailler sur les secteurs et questions stratégiques, en fonction du contexte national et du programme d'investissements publics.

Une cellule de ce type a été créée en Ouganda avec le soutien de l'OIT et un "Forum sur la Main-d'œuvre" est mis en place en Namibie, comme prescrit dans le "Livre Blanc sur la Politique des travaux à haute intensité de Main-d'œuvre" adopté par le Parlement en 1999. Des cellules similaires sont en cours de création en Guinée, au Mali et au Sénégal.

Un autre aspect de l'appui stratégique concerne les projets de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre dans des pays frappés par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. L'OIT a mis en place une unité d'intervention rapide (IFP/CRISIS) pour apporter une assistance à ces pays, l'objectif étant de fournir des emplois en grand nombre tout en répondant aux besoins de réhabilitation d'infrastructures les plus urgents. Le rôle du programme HIMO consiste surtout à assister l'unité IFP/CRISIS et à faciliter la transition de ces programmes à haute intensité de main-d'œuvre issus des crises vers la reprise du développement.

5.4

Promotion des petites entreprises de construction par des travaux d'infrastructures faisant appel aux ressources locales

La tendance actuelle en faveur de la privatisation et de la décentralisation de certaines fonctions gouvernementales offre de nouvelles opportunités au secteur privé et aux techniques basées sur la main-d'œuvre. Le programme HIMO appuiera les gouvernements à assurer la double transition (1) des travaux en régie à une exécution par le secteur privé, et (2) des travaux basés sur l'équipement aux travaux basés sur la main d'œuvre en faisant appel aux entreprises locales. Ceci requiert une assistance à deux niveaux : premièrement au niveau des autorités (locales) pour leur permettre de mieux exercer leurs nouvelles fonctions d'autorité contractante (le "client") et de superviseur, et d'adopter les procédures contractuelles appropriées ; et deuxièmement, au niveau de la création et du renforcement d'un pool d'experts et d'entrepreneurs locaux utilisant des méthodes HIMO. La plupart d'entre eux ne sont pas encore familiarisés avec les techniques à haute intensité de main-d'œuvre dans divers types de travaux d'infrastructure. Les associations d'entreprises « HIMO » seront également soutenues, pour défendre leurs intérêts et négocier un meilleur accès aux marchés, aux crédits et à l'équipement. Les opportunités de travaux sous contrat HIMO seront encouragées dans les secteurs techniques suivants : (i) les programmes de travaux d'irrigation axés sur les petits exploitants agricoles ; (ii) les questions liées à la conservation des sols et de l'eau ; (iii) le drainage et la gestion des déchets solides dans les zones urbaines et rurales ; (iv) l'assainissement dans les zones urbaines et rurales ; (v) les réseaux d'adduction d'eau ; (vi) les infrastructures de désenclavement rural ; (vii) la construction et la rénovation d'équipements publics tels que les écoles et les centres de santé ; et (viii) la mise en valeur et la production de matériaux de construction locaux. La stratégie du Programme consistera à identifier des partenaires déjà actifs dans les secteurs susmentionnés et à se concentrer sur la promotion des méthodes axées sur les ressources locales dans ces domaines techniques à travers de tels partenariats.

L'objectif de cette composante est d'aider les gouvernements, les organisations de travailleurs et les employeurs à créer un environnement propice permettant aux petites entreprises d'être performantes dans le secteur de la construction en utilisant les ressources matérielles et humaines disponibles localement et en offrant des conditions d'emploi décentes. Les principales modalités pour réaliser cet objectif sont décrites dans un Guide du BIT intitulé **« Programmes d'infrastructure à haute intensité de main d'œuvre, renforcement des capacités contractuelles dans le secteur de la construction.7 »**

⁷ Peter Bentall, Andreas Beusch et Jan de Veen: "Programmes d'infrastructures à haute intensité de main d'œuvre: Renforcement des capacités pour la passation des contrats dans le secteur de la construction", OIT, Genève, 1999.



*Projet d'assistance du BIT
au Laos : formation pour
les travaux
d'infrastructure locale*

Outre le renforcement des capacités, ce Guide précise certaines règles à suivre concernant les investissements et la garantie des financements, les approvisionnement et le rôle de l'industrie nationale de construction, la création d'emplois, la main-d'œuvre, la formation, la décentralisation (d'agences), etc. Il traite également des nombreuses contraintes opérationnelles et procédurales auxquelles les petites entreprises locales sont confrontées dans les pays en développement. Les domaines qui bénéficieront du soutien du programme HIMO sont, entre autres : l'identification et l'appui aux entrepreneurs et consultants, l'information et la gestion de contrats, l'accès au crédit et aux ressources matérielles, le renforcement des capacités et les questions relatives à la main-d'œuvre.

5.5

Réforme des systèmes de passation de marché et des procédures et dossiers d'appel d'offres

Dans les secteurs urbain et rural, la création, la réhabilitation et l'entretien d'infrastructures peuvent offrir un marché important pour les petites entreprises locales (entrepreneurs et bureaux d'étude). Les coûts et les capacités de mobilisation des petites entreprises locales sont plus compétitifs que ceux des plus grandes entreprises, si des mesures appropriées sont prises par rapport au renforcement des capacités et à la création d'un cadre adéquat permettant à ces entreprises de se développer.

L'objectif de cette composante du programme consiste à

promouvoir des « investissements dans la construction socialement responsables », c'est-à-dire d'orienter les investissements vers une amélioration de l'emploi en terme quantitatif et qualitatif, et une participation locale. En collaboration avec les gouvernements et les agences de financement, le programme vise à réformer les systèmes de passation des marchés publics afin qu'ils deviennent également un instrument de promotion des priorités socio-économiques du pays (emploi productif, conditions de travail décent, respect des normes de travail, allègement de la pauvreté).

Des initiatives seront prises en vue d'assurer une plus grande transparence dans les procédures d'appel d'offres et de soumission, des systèmes de paiement adaptés et l'introduction de clauses contractuelles relatives à l'intensité de la main-d'œuvre et à de meilleures conditions de travail. Ce travail contribuera à: (i) permettre l'accès des contrats publics aux petites entreprises locales utilisant des ressources locales ; (ii) améliorer la gestion des procédures contractuelles aux niveaux national, décentralisé et communautaire ; et (iii) introduire des clauses appropriées sur les principales normes du travail et les conditions de travail dans les documents contractuels.

Dans de nombreux pays, les lois et règlements officiels régissant les procédures d'appel d'offres public excluent pratiquement la participation des petites entreprises locales et l'application de techniques qui optimisent les compétences, et les ressources humaines et matérielles disponibles au niveau local. La rigueur des exigences d'éligibilité demandées aux entreprises pour participer à un appel d'offres, les intérêts personnels au sein des administrations publiques qui attribuent les contrats et la concurrence parfois déloyale de la part de grandes entreprises rendent extrêmement difficile, voire impossible, l'implication des petites entreprises, plus manuelles. Cela suppose une analyse et une adaptation des procédures et des documents de passation des marchés à l'échelle nationale afin que les petites entreprises puissent accéder à une partie (déterminée) du marché et développer leurs activités commerciales dans un cadre de concurrence loyale. Les contraintes liées à la participation des petites entreprises aux appels d'offres publics existent malheureusement aussi au niveau des règles internationales de passation de marchés tels que celles prescrites dans les projets par les institutions financières internationales et les banques de développement.

Emploi de micro-entreprises locales pour l'entretien des routes. Programme des routes rurales au Pérou, financé par la Banque mondiale, qui bénéficie d'une aide en formation du BIT

En ce qui concerne les choix technologiques, les pays en développement sont de plus en plus intéressés par l'utilisation de leurs investissements publics dans des activités participatives, axées sur l'emploi et utilisant au mieux les ressources humaines et les compétences localement disponibles. Pour cette raison, les marchés ayant des objectifs socio-économiques, dénommés marchés "cibles", introduisent des mesures incitatives pour amener les entrepreneurs à mettre en valeur et à utiliser les ressources locales. Ce système de passation de marché sera analysé et, s'il s'avère approprié, sera promu dans les pays présentant un cadre et un engagement politiques favorables.

Bien entendu, si le programme HIMO est appelé à travailler sur les systèmes publics de passation de marché et de contrats, il travaillera de concert avec les partenaires sociaux, à savoir le gouvernement, les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs des pays concernés. Le travail sera basé sur l'implication de ces partenaires aux processus de contractualisation afin d'assurer une meilleure transparence et une meilleure efficacité dans un cadre de concertation tripartite.



5.6

Travail décent et respect des normes du travail

L'augmentation rapide du nombre d'entreprises peu mécanisées dans un secteur privé de plus en plus compétitif, peu ou pas réglementé, entraîne un risque important d'exploitation et d'abus des travailleurs. Pour éviter cette situation, le programme HIMO devra orienter les systèmes de passation de marchés publics afin qu'ils intègrent, non

seulement des spécifications sur les travaux à forte intensité de main-d'œuvre, mais aussi des clauses garantissant de meilleures conditions de travail aux nombreux travailleurs non spécialisés, temporaires, employés dans ces programmes par les petites entreprises. Ainsi, les clauses relatives au travail, visant à protéger les travailleurs et à améliorer leurs conditions de travail garantissent la corrélation entre une politique active de création d'emplois et le respect des normes du travail. Les entreprises qui violent ces clauses peuvent être sanctionnées, par exemple par leur exclusion (temporaire) des appels d'offres pour de nouveaux marchés. L'arrivée des petites entreprises peu mécanisées sur un marché plus formel facilitera l'amélioration des conditions de travail et la prise en compte des clauses sur la main d'œuvre dans les contrats. Parallèlement, le programme HIMO visera à assurer une plus grande transparence des procédures d'appel d'offres et de soumission et à introduire des systèmes de paiement corrects et adaptés, étant donné que les petites entreprises doivent recevoir en temps voulu leurs décomptes dus afin de pouvoir payer leurs travailleurs comme convenu. Pour garantir une adoption globale de cette approche de "création d'emplois dans des conditions de travail décentes", le soutien et l'implication des organisations de travailleurs et d'employeurs dans les procédures de passation de marchés est un préalable indispensable.

Pour faciliter la mise en oeuvre de cette approche, un Guide intitulé « Programmes d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre, politiques et pratiques en matière d'emplois » a été publié par le programme.⁸ Il s'adresse aux départements ministériels chargés des travaux publics, du travail et de l'emploi, mais aussi aux partenaires sociaux, pour leur indiquer comment mettre en pratique une politique de **« création d'emplois basée sur le progrès social⁸ »** et les informer sur le rôle à jouer par les divers acteurs, notamment les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs.

L'appui en matière de politiques d'emplois est de plus en plus important du fait de l'accroissement des programmes axés sur l'emploi et du niveau d'engagement du secteur privé, d'autant plus que ce secteur sera largement représenté par de nouveaux petits groupements peu habitués ou indifférents aux conditions de travail. Ce travail consultatif sera entrepris en étroite collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, et les syndicats concernés du secteur de la construction, nationaux et internationaux, tels que la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB).

La question salariale dans les travaux à haute intensité de main-d'œuvre ... et la nécessité de consultations tripartites

L'expérience a montré que le niveau des salaires dans les travaux à forte intensité de main-d'œuvre a des implications dans la réalisation des objectifs visés. Si l'objectif visé est la réduction de la pauvreté, les salaires peuvent être fixés à un niveau relativement bas pour cibler les plus pauvres. Si, toutefois, le salaire minimum officiel est plus élevé que le seuil de pauvreté ciblé et plus élevé que les salaires généralement payés dans le secteur "informel" et/ou agricole, se pose un dilemme sur le niveau de salaire à appliquer. Cette question ne concerne évidemment pas les pays où le salaire minimum officiel se situe en dessous des niveaux de salaires généralement pratiqués. Dans ce cas, les travaux à forte intensité de main-d'œuvre peuvent de fait payer des salaires plus élevés et exercer une pression ascendante sur les salaires des secteurs agricole et informel.

Idéalement, les salaires payés dans les travaux HIMO doivent être fixés à un niveau où ils : (1) ciblent les plus pauvres ; (2) sont considérés comme "décent" dans les conditions

locales ; (3) encouragent la productivité ; (4) demeurent compétitifs par rapport aux méthodes mécanisées ; (5) ne concurrencent pas d'autres secteurs essentiels au niveau de la main d'oeuvre (ex. l'agriculture durant les périodes de semence et de récolte). Enfin, il serait souhaitable d'harmoniser les conditions de travail dans les travaux HIMO avec celles des secteurs formels du secteur de la construction. Etant donné que la situation est spécifique à chaque pays, les consultations et accords tripartites sur ces questions constituent le meilleur moyen de définir une politique salariale pour les travaux à forte intensité de main-d'œuvre.

La situation est différente au niveau des travaux communautaires par le fait que les membres de la communauté profitent directement des travaux réalisés et conviennent librement, par le biais d'un contrat communautaire, négocié avec les autorités locales p.ex., de contribuer par l'apport de ressources, telles que la main-d'œuvre.

Avec une référence claire aux normes du travail, la prise de conscience par les travailleurs et les employeurs de leurs droits et obligations reste une priorité du programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre de l'OIT. Les normes du travail qui peuvent être mise en valeur dans le cadre des programmes de construction HIMO concernent: (1) la liberté syndicale ; (2) l'équité de traitement (non-discrimination) ; (3) les salaires corrects respectant les minima légaux et payés à temps ; (4) les heures de travail ; (5) la santé et la sécurité ; (6) l'indemnisation des accidents du travail ; (7) la sécurité sociale ; (8) l'âge minimum (interdiction du travail des enfants) ; (9) l'interdiction du travail forcé ; (10) la valorisation des travailleuses (voir ci-dessous). En combinant la création d'emploi et de meilleures conditions de travail, le programme HIMO offre un outil stratégique important pour les gouvernements engagés dans le développement social.

5.7

Développement des communautés et des structures locales pour la planification et l'amélioration de l'accès aux ressources sociales et de production

L'objectif à long terme de ce volet du programme est d'avoir un impact durable sur la réduction de la pauvreté et, à travers les actions du programme, responsabiliser les plus pauvres et les personnes marginalisées de la population, assurer l'intégration sociale et améliorer les conditions de travail et de vie en général.

Ces dernières années, les gouvernements ont attribué une plus grande responsabilité en matière de développement aux autorités, aux organisations et aux populations locales en tant que bénéficiaires, et l'accent est à nouveau mis sur la "participation communautaire" dans les stratégies de développement. Il s'agit là d'une reconnaissance du fait que les programmes de développement ont peu de chances de réussir si les partenaires et les bénéficiaires visés ne sont pas impliqués dans l'ensemble du processus. La plupart des efforts de développement au niveau local sont censés passer par les autorités, agences et associations nouvellement établies ou renforcées, y incluses les communautés. La décentralisation des responsabilités, et pouvoirs, s'est accélérée dans de nombreux pays, permettant ainsi une plus grande participation communautaire et une implication des partenaires. Il est capital que la décentralisation ne se limite pas à un déplacement de responsabilités sans une affectation des ressources nécessaire et des efforts pour renforcer les capacités. Pour que la décentralisation ait un impact positif sur la situation socio-économique des populations, davantage de compétences sont requises localement pour planifier, mettre en œuvre, et, plus important, faire fonctionner et entretenir les nouvelles infrastructures.



Tanzanie :
 approvisionnement
 d'eau à Hanna Nassif.
 Programme de
 réhabilitation
 d'infrastructures
 communautaires
 urbaines, Dar-es-Salaam
 (projet du BIT)

Dans l'environnement urbain, les approches axées sur l'emploi peuvent et doivent être utilisées pour améliorer les infrastructures dans les quartiers à faibles revenus (implantations informelles et irrégulières). Plusieurs agences sont aujourd'hui intéressées par l'appui au développement de ces quartiers afin de les désenclaver et de réduire les risques pour la santé et l'environnement. La principale caractéristique des programmes de travaux urbains est qu'ils ne se limitent pas à l'approche à forte intensité de main-d'œuvre, mais qu'ils impliquent un travail important en gestion communautaire et des activités complémentaires pour améliorer les moyens d'existence⁹. Ceci nécessite le développement ou le renforcement de partenariats entre les autorités, les communautés et le secteur privé. La formalisation de ces partenariats est essentielle au succès de tout développement de la communauté et de ses moyens pour l'amélioration des conditions de vie.

L'OIT et ses partenaires favorisent aujourd'hui la notion de contrats communautaires, en secteur urbain et rural, comme processus visant à impliquer les partenaires de la phase de planification d'un projet à celle de la maintenance de l'infrastructure. Le mécanisme du contrat communautaire est un outil permettant de promouvoir l'organisation et la négociation dans les secteurs informels et urbains. L'approche est fondée sur la définition claire des droits et responsabilités de toutes les parties concernées. Pour les travaux intéressant directement la communauté, l'approche s'est avérée plus efficace que les systèmes d'exécution classiques ou les projets basés sur l'auto assistance. Elle offre un point de départ à d'autres activités communautaires dont la micro finance, l'acquisition de données, les négociations collectives

⁹ Voir par exemple : Jane Tournee et Wilma van Esch, Jean-Louis de Bie – *Approches et pratiques en contrats communautaires. Leçons tirées d'expériences de terrain.* OIT, Genève, 2001.

Discussions des membres
du syndicat dans une
usine au Venezuela.



concernant d'autres questions et la mise en place de fonds communs pour la protection sociale des travailleurs des secteurs rural et informel.

Le programme HIMO promeut des stratégies qui renforcent les capacités locales pour une exploitation adéquate de leurs ressources limitées et la mise en oeuvre d'interventions durables. Le point focal de ces efforts est le renforcement des communautés et des organisations locales pour améliorer l'accès aux ressources sociales et de production de base. Ceci nécessite des procédures de planification adéquates et une autorité locale réceptive. Plus particulièrement, l'OIT a développé et testé une méthodologie d'identification des priorités et de planification en matière d'infrastructures dénommée « **Planification Intégrée de l'Accessibilité en milieu Rural (PIAR)** » pour ses programmes à haute intensité de main-d'œuvre. La méthode utilise le terme "accessibilité" dans le sens de faciliter aux populations des communautés rurales l'accès à des ressources de production et à des équipements et services sociaux de base. Les difficultés d'accessibilité locales ne peuvent être identifiées qu'au niveau local avec le plein engagement des communautés, et cette identification doit inclure les secteurs sociaux et économiques de base tels que la santé, l'éducation, l'énergie (gestion forestière), l'eau, les marchés, etc. L'amélioration de l'accessibilité peut donc comprendre des investissements en infrastructures, améliorant l'accès aux services liés aux "besoins fondamentaux" susmentionnés ou des interventions en matière de transport. La méthode PIAR implique les autorités et les communautés locales en partenariat dans la prise en charge de la planification locale et contribue au développement institutionnel au niveau local.

Renforcement des capacités à travers des programmes éducatifs

Formation

La formation sera basée aussi bien sur les expériences HIMO antérieures que sur les activités en cours aux niveaux stratégique global, intermédiaire, ou des projets (voir ci-dessus). Elle se référera à une importante documentation (dossiers techniques, guides de formation, etc.) disponible dans les trois langues de travail du programme. La formation sera organisée à travers différents ateliers et séminaires dont la durée et le contenu varieront en fonction des besoins des participants ciblés. Autant que possible, les formations feront appel à l'expertise locale, en impliquant les structures de formation nationales des pays concernés.

En collaboration étroite avec le Centre de Formation de l'OIT à Turin, le programme HIMO met en place une stratégie plus globale de renforcement des capacités répondant aux besoins spécifiques des clients et des partenaires publics et privés.

Enseignement

A la fin des années 1990, l'OIT a créé et soutenu des réseaux universitaires en Afrique et en Asie. Les activités initiales de ces réseaux consistaient à introduire, tester et développer des modules sur les techniques HIMO fournis par l'OIT dans le cadre des cours généraux d'ingénierie des différents cycles. Ce travail vise à modifier les programmes enseignés afin qu'ils soient mieux adaptés aux travaux d'ingénierie entrepris dans les pays en développement en utilisant au mieux les ressources disponibles au niveau local. En outre, les cours d'initiation à la planification de l'accessibilité en milieu rural ont été intégrés dans les cours de planification rurale et urbaine. En 2000, les réseaux comptaient seize universités environ dans plusieurs pays anglophones. Le programme HIMO continuera à apporter son soutien et à développer les réseaux dans d'autres régions et zones linguistiques, en choisissant, entre autres, une approche axée sur la demande, et en encourageant les échanges de connaissances et de recherches entre les universités régionales, ainsi qu'en appuyant les réseaux universitaires.



Travaux de construction ;
Fonds Social au Yémen

5.9

Egalité des genres

Les deux volets du programme HIMO « **Le développement de l'entreprise locale pour l'exécution des travaux de construction et d'infrastructures publiques par le secteur privé** » et « **Les travaux d'intérêts municipaux et communautaires** » exigent des initiatives axées sur l'égalité des genres.

En ce qui concerne le volet « entreprise locale », les objectifs genres seront :

- à travail égal salaire égal ;
- égalité d'accès aux emplois et aux postes de travail individuels ;
- égalité d'accès à la formation, plus particulièrement pour les fonctions de supervision et de niveau technique supérieur qui, si elles sont exercées par un personnel féminin, faciliteront le recrutement d'une main-d'œuvre féminine non spécialisée.

S'agissant des travaux d'intérêt public et communautaires, les objectifs seront :

- d'introduire des critères spécifiques pour la sélection des projets d'investissement qui concernent surtout les femmes (l'accès aux ressources de production, l'aménagement des terres, l'eau, le bois de chauffage, la réhabilitation des centres de santé et des écoles.)
- de veiller à ce que les femmes soient bien représentées dans les comités tels que ceux des organisations communautaires, des comités de développement villageois ou des groupes d'intérêts économique.

Le principal moyen d'action, à cet égard, sera la formulation de politiques et stratégies pertinentes et leur application dans les programmes d'investissements publics sur les infrastructures et la construction.

Environnement¹⁰

Les projets d'infrastructures peuvent avoir des impacts directs ou indirects sur l'environnement, qui peuvent être positifs ou négatifs. L'expérience a montré que les approches basées sur la main-d'œuvre sont généralement plus respectueuses de l'environnement que les méthodes plus mécanisées.

Les travaux peuvent être conduits avec plus de soin, préservant des endroits particuliers ou certains types de végétation. L'approche HIMO est également bien adaptée pour les travaux directement liés à l'amélioration de l'environnement, notamment la protection des sols et de l'eau, la sylviculture et les petits périmètres irrigués. En milieu urbain, la plupart des travaux d'infrastructure améliorent directement le cadre de vie et de travail, et réduisent les risques sanitaires liés aux inondations par des travaux dans les domaines du drainage, de l'évacuation des eaux usées, ou de l'évacuation et du recyclage des déchets ménagers.

¹⁰ Voir « EIP environmental guidelines series », Per Mogstad, Terje Tessem, et al. OIT, 1999 (4 Guides)

6

Niveaux d'intervention

Le programme agira simultanément sur les différents niveaux suivants :

(i) Niveau national

(i.a) Niveau décisionnel : Le programme contribuera à la mise en place d'une législation et des capacités institutionnelles permettant l'adoption d'approches à forte intensité de main d'œuvre pour la réalisation et l'entretien d'infrastructures dans des conditions de travail correctes. A cette fin, des conseils stratégiques seront fournis aux gouvernements et agences de financement, et des initiatives seront prises pour sensibiliser les politiciens. La création «d'Unités pour l'emploi et les investissements» (voir section "Conseil d'orientation stratégique" ci-dessus) ou cellules « HIMO » sera encouragée et soutenue.

(i.b) Niveau de projet : Le programme développera et appuiera des activités démonstratives et de renforcement des capacités au niveau national dans certains pays. Les expériences de ces projets pilotes permettront d'actualiser le savoir-faire de programme et la base de données pour une plus large diffusion.

(ii) Niveaux régional et international : Le programme soutiendra et collaborera avec les organisations ou les réseaux régionaux et internationaux concernés par le secteur des infrastructures (par exemple l'Union européenne, la Banque mondiale, le Programme alimentaire mondial, AFRICATIP ou l'Association internationale des routes) et la planification de l'accès aux besoins de base par les infrastructures (tel le Forum international pour le transport rural et le développement). Il constituera une plate-forme pour l'échange d'expériences et de savoir-faire, et leur diffusion dans le secteur de la construction et de l'entretien d'infrastructures à forte intensité de main d'œuvre ainsi que pour la planification des priorités. Le programme élaborera des guides d'orientation et d'exemples, des manuels et du matériel didactique à usage international.

(iii) Niveau régional : Depuis le début des années 1990, le programme HIMO a fourni un appui-conseil, de l'information et de la formation pour les projets d'infrastructure basés sur la main-d'œuvre à travers un programme régional africain dénommé ASIST. En 1998,



Nicaragua : construction d'une route en pavés avec des "adoquines"

un programme similaire a été mis en place en Asie et des efforts seront déployés en vue d'établir des programmes de type ASIST en Amérique latine et en Afrique francophone. Les programmes ASIST sont encadrés par les Equipes multidisciplinaires de l'OIT qui sont compétentes en matière de politiques de l'emploi, de développement des entreprises et de formation. Les équipes multidisciplinaires sont également compétentes sur les questions liées aux normes du travail, aux relations entre employés et employeurs et à leurs organisations. Le programme HIMO offrira ses conseils et une coordination à travers cet appui régional qui, à son tour, offrira une assistance aux niveaux sous-régional et national, par des travaux démonstratifs, et le développement de projets et de stratégies spécifiques pour l'emploi.

- (iv) **Tous les niveaux** : Le programme appuiera les institutions et les programmes d'enseignement et de formation aux niveaux national, régional et international par une adaptation des cours de génie civil et de développement, et la fourniture de matériel didactique ad hoc. Il appuiera et collaborera également avec divers partenaires, notamment les ONG et les institutions ou organisations concernées par le développement et l'entretien d'infrastructures dans les pays en développement, afin de pouvoir atteindre un groupe cible plus large.

Objectifs du Programme d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre

Objectif de développement

Promouvoir et soutenir la création d'emplois productifs et décents dans les pays en développement à travers des politiques et programmes d'investissement à haute intensité de main d'œuvre dans le secteur des infrastructures et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté, au développement économique et au progrès social.

“Plus d'emplois de meilleure qualité, moins de pauvreté”

Une étude faite par l'Institut de Développement des Philippines sur l'utilisation et le potentiel des techniques basées sur la main-d'œuvre a démontré que 126,000 à 230,000 emplois supplémentaires auraient pu être créés en 1998 dans les divers secteurs des infrastructures, si les méthodes à haute intensité de main-d'œuvre avaient été plus largement utilisées. L'étude a également confirmé que, pour ce type d'infrastructures, la qualité et le coût des réalisations auraient été similaires à celles réalisées par une technologie basée sur l'équipement.

A Madagascar, l'OIT a appuyé les autorités dans la mise en oeuvre de divers projets basés sur la main-d'œuvre en milieu rural. Le montant dépensé en 1995 pour ces projets d'infrastructures s'est élevé à 20 millions de dollars US environ, créant 35,000 emplois supplémentaires dont les deux tiers de façon indirecte par l'effet multiplicateur dû à l'injection de fonds dans l'économie locale. Les emplois créés représentaient 30% des emplois non agricoles créés dans les secteurs formels secondaires et tertiaires. L'Etat de Madagascar a adopté l'approche à haute intensité de main d'œuvre comme partie intégrante de sa stratégie de développement.

Objectifs immédiats

- 1.** La promotion de la mise en œuvre et du développement de politiques favorables à l'emploi dans les investissements publics en infrastructures sur le plan national, régional et international.
- 2.** La promotion des petites entreprises dans le secteur de la construction (entreprises HIMO) et la mise en œuvre de travaux publics par des opérateurs privés, faisant appel de manière optimale aux ressources disponibles au niveau local et associant la création d'emplois dans le secteur des infrastructures aux conditions de travail décentes.
- 3.** la promotion de l'organisation et de la négociation collective au niveau communautaire et des petites entreprises dans le cadre des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre dans les secteurs urbain et rural, et l'amélioration de l'accès des communautés défavorisées aux ressources productives et aux services sociaux.
- 4.** L'assistance aux systèmes de protection sociale et aux projets créateurs d'emplois en vue d'une réaction rapide dans les programmes de reconstruction, suite aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

Objectifs, résultats et activités du Programme.

Objectif 1

La promotion de la mise en œuvre et du développement de politiques favorables à l'emploi dans les investissements publics en infrastructures sur le plan national, régional et international.

Résultat 1.1

L'approche HIMO liée au développement des infrastructures est adoptée par un nombre de plus en plus important d'Etats. Les décideurs mettent en place un cadre législatif adapté et appliquent une politique d'appui en ce qui concerne les choix technologiques, les investissements à haute intensité de main-d'œuvre, les politiques d'emploi et l'utilisation des petites entreprises locales.

Activité 1.1.1

Vulgariser et informer - par l'organisation de séminaires internationaux ou d'ateliers nationaux et par la diffusion de documents (brochures, documents techniques, supports audio-visuels, site Internet).

Activité 1.1.2

Réaliser des études et analyses sur l'emploi (le volume de l'emploi dans les dépenses publiques) et les coûts et avantages des différents choix technologiques, tenant compte d'aspects tels que les effets multiplicateurs. En particulier, faire des analyses comparatives entre les approches basées sur la main-d'œuvre et celles mécanisées, ainsi que sur le potentiel et les impacts macro-économiques dans les pays ciblés.

Activité 1.1.3

Créer des bases de données sur : (i) le niveau d'emplois et les potentialités dans certains pays; (ii) les meilleures pratiques en matière de planification, de conception et d'exécution de travaux basés sur la main-d'œuvre ; (iii) les résultats de travaux de recherche pertinents sur l'impact sur la pauvreté, l'utilisation de matériaux locaux pour divers types de construction, les systèmes de paiement ou les questions liées à l'emploi.

Activité 1.1.4

Inciter l'adoption officielle, par les gouvernements, de politiques à forte intensité de main-d'œuvre à travers un appui à la formulation de politiques (livres vert et blanc) et une assistance sur les aspects institutionnels et juridiques et leur implication (législation du travail, renforcement des capacités dans un partenariat public-privé, dialogue tripartite, collaboration entre les Ministères chargés de l'emploi et les autres ministères techniques, etc.).

Activité 1.1.5

Renforcer les compétences des administrations centrales et locales, des agences et structures satellites pour planifier, exécuter ou évaluer les travaux de construction HIMO et les programmes d'entretien.

Résultat 1.2

Les Autorités ont mis en place des Unités pour les politiques de l'emploi et de l'investissement (cellules HIMO) au sein des ministères chargés des Programmes d'investissements publics, ainsi que des Comités directeurs avec une représentation tripartite en vue d'encourager l'approche à forte intensité de main-d'œuvre dans les investissements publics.

Activité 1.2.1

Assurer une collaboration avec les Ministères des Finances et/ou de la Planification, les Ministères de l'Emploi et les Ministères chargés des investissements en infrastructures (Travaux publics, routes, développement rural et urbain, alimentation en eau, etc.), en vue de s'accorder sur la création de cellules, de leur composition et termes de référence ainsi que de la mise en place d'un comité directeur.

Activité 1.2.2

Organiser des séminaires et ateliers aux niveaux national, régional et sous-régional en vue de promouvoir la création de cellules.

Activité 1.2.3

Fournir une assistance aux cellules (appui conseil, guides, matériel didactique, études, etc.)

<p>Résultat 1.3</p> <p>L'approche basée sur la haute intensité de main-d'œuvre bénéficie d'une reconnaissance au niveau international et est appliquée sur des travaux financés par les organisations internationales et les bailleurs de fonds.</p>	<p>Activité 1.3.1 Sur base d'évaluations, et d'études comparatives et socio-économiques, diffuser des articles et des publications valorisant les principes de l'approche au niveau international.</p> <p>Activité 1.3.2 Organiser des ateliers et réunions ou participer à de telles rencontres au niveau régional ou international, pour faire comprendre les objectifs, la logique et les intérêts des objectifs du programme.</p> <p>Activité 1.3.3 Collaborer avec les organisations internationales et les bailleurs afin d'orienter les techniques utilisées et la manière dont les programmes d'infrastructure sont exécutés.</p> <p>Activité 1.3.4 Développer un site Internet complet pour informer sur les activités du programme HIMO, et servir de forum de discussion concernant les principales questions relatives au programme et créer des liens avec d'autres institutions travaillant dans le même domaine (établissement de réseaux).</p>
<p>Résultat 1.4</p> <p>Capacités de certains instituts d'enseignement renforcées en vue de mener des activités de recherche et de formation relatives aux techniques à forte intensité de main-d'œuvre.</p>	<p>Activité 1.4.1 Assister et collaborer avec des universités africaines et asiatiques choisies en vue de renforcer leur potentiel de formation et de recherche en matière de techniques à forte intensité de main-d'œuvre (projet inter-régional).</p> <p>Activité 1.4.2 Développer et renforcer un réseau des institutions d'enseignement impliquées dans les techniques à forte intensité de main-d'œuvre.</p>
<p>Résultat 1.5</p> <p>Leçons tirées d'expériences concrètes sur le terrain. La coopération technique doit présenter une approche équilibrée dans laquelle un nombre limité de projets assistés par l'OIT font partie d'une stratégie globale et doivent permettre de tester de nouvelles approches et de tirer les leçons des expériences pratiques.</p>	<p>Activité 1.5.1 Participer aux projets et programmes nationaux et sous-régionaux servant de référence vérifiable aux conseils stratégiques (projets démonstratifs ou de formation, ateliers techniques ou de formation, etc.).</p>

Objectif 2

La promotion des petites entreprises dans le secteur de la construction (entreprises HIMO) et la mise en oeuvre de travaux publics par des opérateurs privés faisant appel de manière optimale aux ressources disponibles au niveau local et associant la création d'emplois dans le secteur infrastructures aux conditions de travail décentes.

Résultat 2.1

Une plus importante part des fonds de développement destinés aux infrastructures, et dans une plus grande variété de secteurs, tant au niveau central que local, bénéficient aux entrepreneurs et aux bureaux d'études locaux.

Activité 2.1.1

Lancer les débats sur la révision et l'adaptation des systèmes de passation de marchés avec les partenaires nationaux et internationaux en vue d'une prise en compte plus large et sur le long terme de l'approche HIMO.

Activité 2.1.2

Appui conseil à l'établissement de normes appropriées et de réformes au niveau technique, procédurier et contractuel, pour assurer une plus grande transparence dans les procédures d'appel d'offres et de passation de marché, inclure des clauses sur l'utilisation des ressources locales en général et de la main-d'œuvre en particulier et permettre une concurrence équitable pour les petites entreprises.

Activité 2.1.3

Développer les initiatives et les outils de formation pour le personnel-cible des agences concernées et des bureaux d'étude, sur les techniques HIMO et la gestion, la préparation et la supervision des contrats, l'amélioration des systèmes de passation des marchés et la mise en place, au niveau décentralisé, d'un système transparent et efficace d'appel d'offres et de passation de marché pour les travaux publics et communautaires.

Résultat 2.2

Les entrepreneurs et les bureaux d'études sont de plus en plus compétitifs et appréciés : leurs taille augmente et ils intègrent progressivement le secteur "formel", ils gagnent des marchés de travaux publics, utilisent plus de ressources locales et fournissent un travail de qualité.

Activité 2.2.1

Assister à la mise en place d'un environnement favorable à l'utilisation des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre par les entreprises locales, y compris l'accès aux marchés, à un équipement approprié et au crédit.

Activité 2.2.2

Développer les initiatives et les outils de formation concernant l'utilisation rentable, par les petites et moyennes entreprises, des technologies HIMO dans les différents domaines techniques.

<p>Résultat 2.3</p> <p>Avec les pays partenaires, des codes de bonne pratique pour les normes du travail dans les programmes de travaux publics et les chantiers HIMO ont été élaborés.</p>	<p>Activité 2.3.1</p> <p>Organiser des réunions tripartites au niveau international, (sous)-régional et national en vue : (i) de sensibiliser sur le sujet ; (ii) d'identifier les obstacles à l'application de normes du travail pertinentes et à l'instauration de conditions de travail correctes et ; (iii) de formuler des plans d'action pour surmonter ces obstacles.</p> <p>Activité 2.3.2</p> <p>Avec les partenaires tripartites et autres, dans certains pays choisis, élaborer des codes de bonne pratique pour les normes du travail dans les travaux en infrastructures basés sur la main-d'œuvre.</p> <p>Activité 2.3.3</p> <p>Documenter les expériences pour une application dans d'autres pays.</p>
<p>Résultat 2.4</p> <p>Les codes de bonne pratique sont inclus en tant que clauses sur le travail dans les contrats de travaux publics conclus avec le secteur privé en matière de travaux d'infrastructures (HIMO) et des mécanismes sont mis en place pour assurer leur application et leur respect.</p>	<p>Activité 2.4.1</p> <p>Coopérer avec les ministères du Travail et techniques, et les partenaires tripartites pour garantir l'inclusion systématique des clauses sur le travail dans les contrats de travaux publics conclus avec le secteur privé.</p> <p>Activité 2.4.2</p> <p>Coopérer avec les ministères du Travail et techniques et les partenaires tripartites pour mettre en place les mécanismes garantissant l'application et le respect des clauses sur le travail (pénalités, exclusion des listes restreintes, rôle de l'inspection du travail, etc.).</p>
<p>Résultat 2.5</p> <p>L'égalité des genres activement promue.</p>	<p>Activité 2.5.1</p> <p>Veiller à ce que les clauses sur le travail introduites dans les contrats comportent des dispositions spécifiques sur l'égalité des genres.</p> <p>Activité 2.5.2</p> <p>Inclure la perspective genre dans tous les programmes et politiques en HIMO.</p>

Objectif 3

La promotion de l'organisation et de la négociation collective au niveau communautaire et des petites entreprises dans le cadre des travaux à haute intensité de main-d'œuvre dans les secteurs urbain et rural et l'amélioration de l'accès des communautés défavorisées aux ressources productives et aux services sociaux.

Résultat 3.1

Des associations de bureaux d'études et d'entrepreneurs HIMO sont créées et sont prises en considération dans les négociations.

Activité 3.1.1

Dans le cadre des programmes d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre, appuyer la création d'associations d'entrepreneurs et de bureaux d'études HIMO (identification d'intérêts communs, par ex. l'accès aux marchés publics, à l'équipement, aux crédits, à la conception de plans d'action, etc.).

Activité 3.1.2

Fournir une formation, renforcer les capacités et soutenir ces associations pour leur permettre d'acquérir les compétences et la force de négociation requises.

Résultat 3.2

Des groupements communautaires sont organisés, ils identifient et définissent leurs besoins prioritaires en infrastructures locales, et sont en mesure de négocier avec les autorités locales sur l'utilisation des ressources d'investissement.

Activité 3.2.1

Dans certains programmes nationaux sélectionnés, développer des procédures de contrats communautaires comme moyen de responsabiliser et d'organiser les groupements communautaires, d'établir des partenariats avec les autorités locales et de renforcer la transparence et la participation à l'utilisation des fonds d'investissements locaux.

Activité 3.2.2

Documenter les expériences et élaborer des documents d'orientation traitant des accords contractuels types et du niveau approprié de participation communautaire pour les travaux d'infrastructures HIMO à travers des accords de partenariat.

Résultat 3.3

Les autorités locales sont capables et désireuses de traiter de manière transparente et efficace avec les associations communautaires et les petites entreprises dans le cadre d'accords contractuels.

Activité 3.3.1

Promouvoir l'adoption des mécanismes développés par les administrations nationales et locales en milieu rural et urbain.

Résultat 3.4

La planification basée sur l'accessibilité est largement adoptée comme méthode participative pour planifier et allouer les ressources d'investissements publics au niveau communautaire local.

Activité 3.4.1

En étroite collaboration avec les Fonds sociaux et les ministères concernés affinement, mise en place et adoption de systèmes de planification ascendante et de procédures pour les projets d'infrastructures communautaires.

Activité 3.4.2

Intégration des résultats issus de la planification dans le processus décisionnel en ce qui concerne la planification de l'investissement public au niveau local, régional et national, en coordination avec les partenaires concernés.

Activité 3.4.3

Inclusion des mécanismes de planification appropriés dans les stratégies, les programmes d'études et les séminaires d'institutions d'enseignement régionales, nationales et internationales.

Objectif 4

L'assistance aux systèmes de protection sociale et aux projets créateurs d'emplois en vue d'une réaction rapide dans les programmes de reconstruction mis en place à la suite de catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

Résultat 6.1

Appui conseil fourni pour l'identification, la formulation et l'exécution de programmes de reconstruction après-crise.

Activité 6.1.1

Participer à des missions et fournir un appui conseil au département IFP/Crises et aux programmes de reconstruction après-crise.

Résultat 6.2

Assistance fournie aux pays et aux programmes à forte intensité de main-d'œuvre en vue d'une transition vers la réhabilitation et le développement.

Activité 6.2.1

Elaborer et adapter des guides et les supports didactiques concernant cette transition vers le développement.

Activité 6.2.2

Offrir un appui conseil aux pays et programmes concernés par cette transition.



Cameroon: Construction d'un radier



Madagascar: Construction d'un canal d'irrigation. Programme de coopération du BIT

Programme d'Investissements à Haute Intensité de Main-d'Oeuvre (HIMO)

Bureau international du Travail

4, route des Morillons CH 1211 Genève 22 Suisse

Tel : 41-22-7998630 Fax : 41-22-7998422

e-mail : EILP@ilo.org Site Web : www.ilo.org Emploi, Investissements à forte intensité d'emplois